

East African Co-operation (EAC): regionale Intergartion und Kooperation in Afrika südlich der Sahara; Teil 1

Mair, Stefan

Veröffentlichungsversion / Published Version

Forschungsbericht / research report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Mair, S. (2001). *East African Co-operation (EAC): regionale Intergartion und Kooperation in Afrika südlich der Sahara; Teil 1*. (SWP-Studie, S 14). Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik -SWP- Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-255729>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

SWP-Studie

Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale
Politik und Sicherheit

Stefan Mair

East African Co-operation (EAC)

Regionale Integration und Kooperation in Afrika
südlich der Sahara, Teil I

S 14
Juli 2001
Berlin

**Nachweis in öffentlich
zugänglichen Datenbanken
nicht gestattet.**

Abdruck oder vergleichbare
Verwendung von Arbeiten
der Stiftung Wissenschaft
und Politik ist auch in
Auszügen nur mit vorheriger
schriftlicher Genehmigung
der SWP gestattet.

© Stiftung Wissenschaft und
Politik, 2001

SWP

Stiftung Wissenschaft und
Politik
Deutsches Institut für
Internationale Politik und
Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

Gestaltungskonzept
Gorbach Büro für Gestaltung
und Realisierung
Buchendorf

Inhalt

Problemstellung und Empfehlungen 5

Ziele und Struktur der EAC 7

Vorgeschichte 7

Kontext der Wiederbelebung 8

Grundsätzliche Ziele und Prinzipien 12

Struktur und Organe 14

Finanzen 19

Chancen regionaler Integration und Kooperation in Ostafrika 22

Wirtschaftliche Kooperation und gemeinsamer Markt 22

Ausgangsbedingungen 22

Zielsetzungen der EAC und Umsetzungsstrategie 29

Umsetzungschancen, Interessen und Positionen der Mitgliedsländer 31

Politische Zusammenarbeit und politische Föderation 39

Ausgangsbedingungen 39

Zielsetzungen und Umsetzungsstrategie 42

Umsetzungschancen, Interessen und Positionen der Mitgliedsländer 43

Sektorale Kooperation 47

Ausgangsbedingungen 47

Zielsetzungen und Umsetzungsstrategie 51

Umsetzungschancen, Interessen und Positionen der Mitgliedsländer 51

Erweiterung 52

Verhältnis zu anderen Regionalorganisationen 56

COMESA, SADC und IGAD 56

Kompatibilität 56

Prioritätensetzung der Mitgliedsländer 58

Post-Lomé 59

Schlußfolgerungen und Empfehlungen 62

Schwächen und Stärken 62

Zielkompatibilität 65

Ziele und Interessen der Mitgliedsländer 67

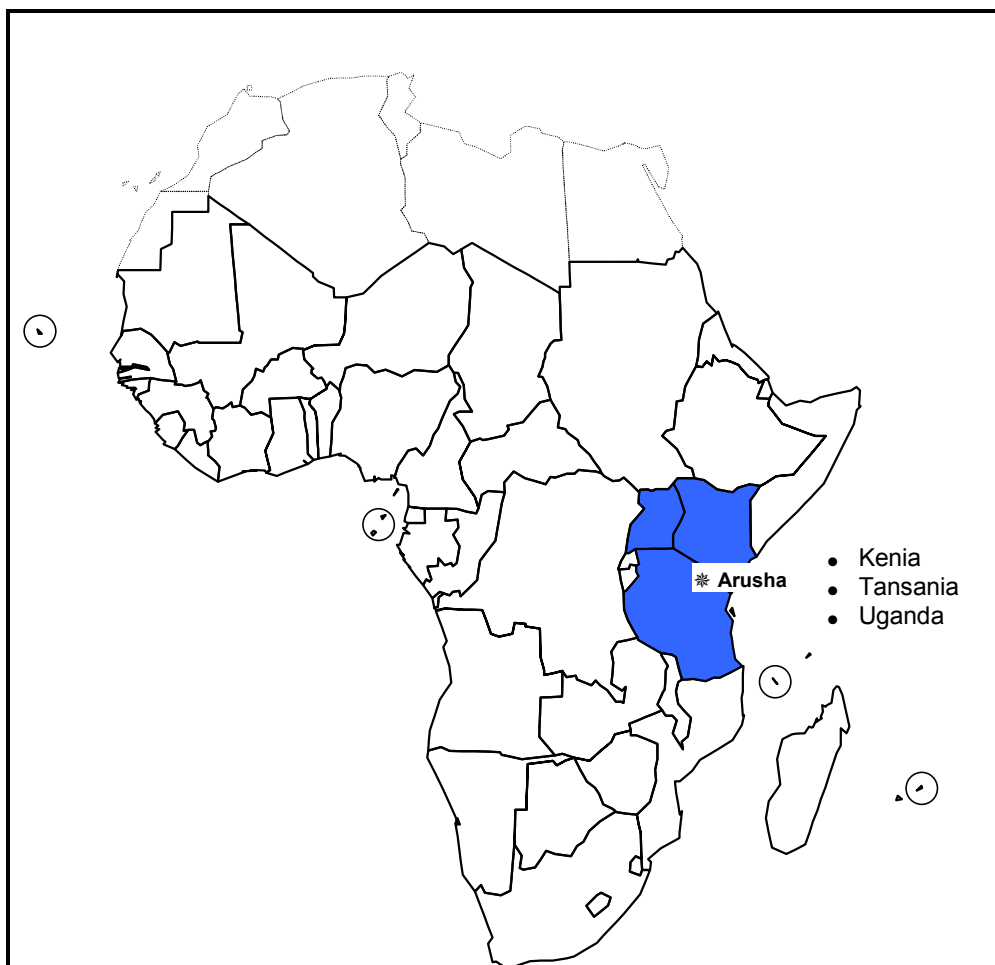
Fortentwicklung der EAC 69

Kompatibilität mit anderen Regionalorganisationen 69

Post-Lomé und REPA 69

Empfehlungen 70

Abkürzungen 73



East African Co-operation (EAC)
Regionale Integration und Kooperation
in Afrika südlich der Sahara, Teil I

Die Förderung regionaler Kooperation und Integration in Afrika südlich der Sahara gehört zu den vorrangigen Zielen deutscher Afrikapolitik. In »Leitlinien für die Entwicklungszusammenarbeit mit Afrika südlich der Sahara« und in einem Strategiepapier für die Politik gegenüber dem südlichen Afrika betonen das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) bzw. das Auswärtige Amt die große Bedeutung dieses Förderansatzes. Der Cotonou-Vertrag zwischen EU und den Ländern Afrikas, der Karibik und des Pazifik (AKP) räumt Regionalorganisationen einen hohen Stellenwert ein. Parallel hierzu haben afrikanische Regionalverbände ihre Integrationsbemühungen verstärkt.

Relevanz

Beide Entwicklungen waren Anlaß für die Durchführung eines Forschungsprojekts »Regionale Integration und Kooperation in Afrika südlich der Sahara«, das vom BMZ finanziell unterstützt wurde. In drei Fallstudien – East African Community (EAC), Economic Community of West African States (ECOWAS) und Southern Africa Development Community (SADC) – wurden folgende Punkte analysiert: Schwächen und Stärken der jeweiligen Regionalorganisation; Kompatibilität ihrer Ziele mit jenen der Bundesregierung bei der Förderung regionaler Kooperation und Integration; Ziele und Interessen der jeweils zentralen Mitgliedsländer in bezug auf regionale Kooperation und Integration; Vorstellungen zur Fortentwicklung der Organisationen in den zentralen Mitgliedsländern und auf der Führungsebene der Sekretariate; Kompatibilität und Konkurrenz der einzelnen Regionalorganisationen; Rückwirkungen des Cotonou-Vertrages; Empfehlungen für die Förderung der jeweiligen Regionalorganisation.

Fragestellung

Empirische Grundlage der Fallstudien waren Gespräche und Recherchen im Rahmen von zwei- bis dreiwöchigen Feldaufenthalten in den Sekretariaten der Regionalorganisationen und in den Hauptstädten ihrer wichtigsten Mitgliedsländer. Die Ergebnisse der Feldstudien werden jeweils in einer Teilstudie präsentiert. In einer Synopse werden sie durch grundsätzlichere Ausführungen zu Ratio und Erfolgsbedingungen regionaler Integration und Kooperation in Ländern des Südens ergänzt.

Auswahl der Fallstudien

Die vorliegende Teilstudie beschäftigt sich mit der EAC, die die Schaffung einer Wirtschafts- und Währungsgemeinschaft sowie einer ostafrikanischen politischen Föderation anstrebt. Darüber hinaus ist eine enge Kooperation in zahlreichen Politikfeldern vorgesehen. Nimmt man die allgemeinen Ziele der deutschen Entwicklungszusammenarbeit als Ausgangspunkt, läßt sich keine besondere Förderungswürdigkeit der EAC ableiten. Die Förderung von Regionalorganisationen wird allerdings zunehmend nicht mehr nur als Instrument zur Verwirklichung allgemei-

Die EAC und
ihre Förderungswürdigkeit

Verbesserung der
Integrationsbedingungen

ner entwicklungspolitischer Ziele betrachtet, sondern als eigenständiges Ziel, bei dem sich das BMZ einer Reihe von Vorgaben verpflichtet sieht. Verbesserte Handelsbeziehungen, Bereitstellung öffentlicher Güter und Dienstleistungen, die für die einzelnen Mitglieder zu kostenaufwendig sind, und länderübergreifender Ressourcenschutz sind Eigenziele der EAC, die sich in hohem Maße mit diesen Vorgaben decken.

Eine Förderung von außen muß – ohne die eigenen Möglichkeiten zu überschätzen – an der Beseitigung von Integrationshemmnissen und der Verstärkung von Integrationskatalysatoren ansetzen. Ein entscheidendes Integrationshemmnis ist die Furcht Tansanias vor der wirtschaftlichen Übermacht Kenias und vor dem Rückgang der Zolleinnahmen. Ohne geeignete Ausgleichsmaßnahmen wird dieser Furcht nicht beizukommen sein. Das BMZ sollte im Verbund mit anderen Gebern die finanzielle Förderung von regionalen Kompensationsmaßnahmen zum Ausgleich wirtschaftlicher Ungleichgewichte und staatlicher Einnahmeverluste in Betracht ziehen. Unabdingbar ist ein Beitrag zur Entwicklung effizienter und fairer nationaler Steuersysteme. Ein weiteres zentrales Integrationshindernis stellt die Doppelmitgliedschaft Tansanias in EAC und SADC dar. Die Bundesregierung kann sich entweder darauf konzentrieren, im Rahmen des politischen Dialogs mit Tansania auf eine Entscheidung für eine der beiden zu drängen. Oder sie kann sich für die Annäherung der EAC an die SADC einsetzen. Angesichts der gegenwärtigen internen Probleme der SADC erscheint die erste Option aussichtsreicher.

Förderung
der EAC

Defizite bei der Kompetenzverteilung zwischen den EAC-Organen und bei der Zielformulierung sollten durch bevorzugte Förderung ausgewählter Organe und Konzentration der Fördermittel auf spezifische Arbeitsbereiche der Kooperation und Integration bekämpft werden. Drei EAC-Institutionen bedürfen der Stärkung, insbesondere in ihrem Verhältnis gegenüber anderen Organen: das EAC-Sekretariat, der regionale Gerichtshof und das Regionalparlament. Die EAC legt ihren Schwerpunkt auf den Ausbau der physischen Infrastruktur. Hierin verdient sie materielle Unterstützung. Es sollte ihr allerdings als Voraussetzung hierfür eine klare Prioritätensetzung abverlangt werden. Darüber hinaus sollte das BMZ versuchen, seinen allgemeinen entwicklungspolitischen Zielen in der sektoralen Kooperation EAC-intern mehr Geltung zu verschaffen, insbesondere in der Bekämpfung der Armut und bei der Schaffung menschenwürdiger Lebensumstände sowie bei der Förderung von Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, Menschenrechten und »good governance«. Eine direkte Interventionsmöglichkeit, die außen- und sicherheitspolitische Zusammenarbeit in der EAC zum Vorteil der regionalen Konfliktbewältigung zu verstärken, besteht für die deutsche Entwicklungszusammenarbeit kaum. Es gilt aber, an der alleinigen Definitionsmacht der Präsidenten in der Außen- und Sicherheitspolitik ihrer Länder zu rütteln. Parlamente, Interessenverbände, Nichtregierungsorganisationen, Medien und die Wissenschaft bedürfen der Unterstützung, um außen- und sicherheitspolitische Expertise zu entwickeln und geltend zu machen.

Ziele und Struktur der EAC

Die EAC ist formal die jüngste der zahlreichen afrikanischen Regionalorganisationen. Der Gründungsvertrag wurde von den drei Mitgliedsländern Kenia, Tansania und Uganda im November 1999 unterzeichnet, bis Juli 2000 von den nationalen Parlamenten ratifiziert und am 15.1.2001 in Kraft gesetzt. Allerdings stellt die EAC nur bedingt eine Neugründung dar. Sie kann als Wiederbelebung der alten EAC verstanden werden, deren Ursprung bis in das Jahr 1948 zurückreicht und die nicht nur im innerafrikanischen Vergleich, sondern auch im Weltmaßstab eines der weitreichendsten Integrationsprojekte bisher darstellte. Sie zerbrach 1977 und wurde formell 1984 aufgelöst. Bereits 1993 unterzeichneten die drei Staatspräsidenten der ostafrikanischen Länder jedoch ein Protokoll zur verstärkten Zusammenarbeit, das zur Bildung einer Tripartite Commission for East African Co-operation und dann im Folgejahr zur Bildung eines permanenten Sekretariats in Arusha führte.

Neugründung oder
Wiederbelebung?

Vorgeschichte

Der Vorläufer der alten EAC war die East African High Commission, die 1948 mit dem Zweck gegründet wurde, den öffentlichen Dienst in den beiden britischen Kolonien Kenia und Uganda sowie im britischen Treuhandgebiet Tanganjika zu kontrollieren. Sie wurde 1961 nach der Unabhängigkeit Tanganjikas in die East African Common Service Organisation überführt. Mit einem Staatsvertrag wurde 1967 die *East African Community* gegründet. Dieser Akt bedeutete in zweierlei Hinsicht einen Rückschritt in den Integrationsbemühungen: Die gemeinsame Währung der drei Staaten wurde abgeschafft, und jedes Mitgliedsland erhielt das Recht, eigene Einfuhrsteuern zu erheben, die zuvor gemeinsam erhoben worden waren. Andererseits formalisierte der Staatsvertrag die Kooperation in vielen Bereichen. Eine East African Development Bank wurde gegründet, zur besseren Koordinierung der Arbeit ein Regionalparlament (East African Legislative Assembly) und ein ostafrikanischer Ministerrat (Council) eingerichtet. Zugleich wurde eine Dezentralisierung der Serviceeinrichtungen der Gemeinschaft vorgenommen: der Post- und Telefongesellschaft, der East African Harbours Corporation, der East African Railways und der East African Airways.

Koloniale und
nachkoloniale
Institutionen

Die Betreiber des gemeinsamen ostafrikanischen Infrastrukturnetzes waren es, die den langjährigen Ruf der alten EAC als weltweit erfolgreichstes Integrationsprojekt begründeten. Dennoch überraschte das Ende dieses Projekts in den 70er Jahren nur wenige. Folgende Ursachen können hierfür angeführt werden:¹

Gründe für das Scheitern

¹ Vgl. dazu auch: Thomas Knirsch/Jigal Beez, Die Neugründung der East African Community, in: KAS-Auslandsinformationen, (1999) 4, S. 43–60 (47–48). Das EAC-Sekretariat sieht ähnliche Gründe: »The different political philosophies, leading to different economic

- die wirtschaftliche Dominanz Kenias, die zum Teil auf die Konzentration britischer Industrieinvestitionen in der Kolonialzeit zurückzuführen war und zu großen Defiziten in der ugandischen und tansanischen Bilanz im Handel mit dem Nachbarstaat führte;
- die Konzentration regionaler administrativer Einrichtungen in Kenia vor der Unabhängigkeit der drei Mitgliedsstaaten;
- die Bemühungen der jungen Staaten um »nation-building« und damit eine bewußte Abgrenzung nach außen;
- die Entwicklungsstrategie der Importsubstitution, die diese politischen Abschottungstendenzen auf wirtschaftlicher Ebene komplettierte;
- konträre wirtschaftspolitische Orientierungen mit dem am Kapitalismus ausgerichteten Kenia am einen Extrem, dem Ujamaa-Sozialismus Tansanias am anderen und der »mixed economy« Ugandas dazwischen;
- die feste Verankerung Kenias im westlichen Block des Ost-West-Konflikts, die mit der Führungsrolle Tansanias in der tendenziell prosozialistischen Blockfreienbewegung kontrastierte;
- der völlige wirtschaftliche und politische Zusammenbruch Ugandas unter Idi Amin;
- die prononcierten Animositäten zwischen den um die regionale Führungsrolle konkurrierenden Staatspräsidenten Jomo Kenyatta und Julius Nyerere sowie die nachvollziehbare Weigerung Nyereres, mit dem Diktator Amin an einem Tisch zu sitzen;
- und schließlich die mangelnde Involvierung von Zivilgesellschaft und Privatwirtschaft in den Integrationsprozeß.

Auflösung der alten EAC

Nach Idi Amins Putsch 1971 war die EAC faktisch am Ende. Die Schließung der Grenze zwischen Tansania und Kenia 1977, die erst 1983 wieder geöffnet wurde, der Einmarsch Tansanias in Uganda 1979, nachdem Amin mehrere Grenzzwischenfälle zwischen beiden Staaten provoziert hatte, und Artilleriegefechte zwischen Kenia und Uganda 1987, denen die Ausweisung des ugandischen Botschafters und einer Reihe weiterer Ugander aus Kenia folgte, bildeten sicherlich die Höhepunkte in den Zerwürfnissen zwischen den drei Staaten. Das Bewußtsein des Scheiterns der alten EAC und seiner Gründe ist in Ostafrika noch immer präsent. Es hat nicht wenig zu dem Realismus beigetragen, der die Wiederannäherung zwischen den Nachbarstaaten zu Beginn der 90er Jahre prägte.

Kontext der Wiederbelebung

Permanent
Tripartite
Commission

Bereits das »East African Community Mediation Agreement«, das 1984 zur Aufteilung der Besitzstände und Verpflichtungen der alten EAC geschlos-

...policies, the change of government in Uganda in 1971, the continued perception of disproportionate sharing of benefits accruing from economic integration among the Member States, the lack of adequate compensation mechanisms to address this situation, and lack of strong participation of civil society and the private sector in the co-operation activities, contributed to the collapse of the East African Community in 1977.« (*Secretariat of the Permanent Tripartite Commission for East African Co-operation, East African Co-operation Development Strategy (1997–2000), Arusha 1997, S. 2–3.*

sen wurde, enthielt eine Klausel, in der sich die ehemaligen Mitgliedsstaaten auferlegten, künftig Kooperationsmöglichkeiten zu prüfen. Als erster Schritt zur institutionalisierten Kooperation wurde 1993 die Permanent Tripartite Commission gegründet, die sich aus den für die Regionalkooperation verantwortlichen Ministern und einer Reihe von Fachministern zusammensetzte, die den für die Zusammenarbeit ausersehenen Politikbereichen vorstanden:

- wirtschaftliche Kooperation auf den Gebieten Handel und Industrie, Transport und Kommunikation, Energie, Landwirtschaft, Umwelt und natürliche Ressourcen, Tourismus und Wildschutz, Soziales und Kultur sowie Harmonisierung der Steuer- und Geldpolitik,
- Einwanderung,
- politische Zusammenarbeit,
- rechtliche Zusammenarbeit,
- Sicherheit.

Der nächste Schritt in der Festigung der Kooperationsbeziehungen war die Einrichtung eines Sekretariats in Arusha 1994. Ihr folgte 1997 die vom Sekretariat konzipierte und von den drei Staatspräsidenten paraphierte »East African Co-operation Development Strategy«, die Grundlage der dann beginnenden Vertragsverhandlungen zur Gründung einer neuen EAC war. Zugleich wurden eine ostafrikanische Flagge und ein gemeinsamer ostafrikanischer Paß präsentiert. Vom ersten Vertragsentwurf im April 1998 vergingen dann weitere eineinhalb Jahre, bis der EAC-Vertrag von den Präsidenten der drei Mitgliedsländer unterzeichnet wurde. Der Verhandlungsprozeß erlebte im Juli 1999 noch einmal eine dramatische Zäsur, als grundsätzliche tansanische Einwände die fristgerechte Fertigstellung des Vertrages verzögerten und die Absage der für diesen Monat bereits fest datierten Unterzeichnung erzwangen.

Vorlauf der
Neugründung

Worin liegen nun die Gründe für die neue Dynamik, die die ostafrikanische Integration im Lauf der 90er Jahre erlebt hat? Den Ausführungen hierzu ist vor auszuschicken, daß vier strukturelle und zwei historische Gegebenheiten eine solche Integration generell begünstigen.

Günstige
Voraussetzungen

- Der Großteil der Fläche, die von Kenia, Tansania und Uganda eingenommen wird, bildet einen geographisch zusammenhängenden Raum, begrenzt von der zentralafrikanischen Seenkette im Westen, den ariden und dünnbesiedelten Gebieten im Norden sowie den Waldsavannen und Gebirgszügen im Süden.
- Dieser geographische Raum förderte den intensiven kulturellen und wirtschaftlichen Austausch zwischen den Völkern der Region, der die Ausbreitung der Verkehrssprache Kisuaheli ermöglichte, die wiederum den interkulturellen Handel und die Kommunikation erleichterte.
- Alle drei Mitgliedsstaaten sind Anrainer des größten Süßwassersees Afrikas, des Viktoriasees, dessen ökologisches Gleichgewicht und Fischbestand durch Umweltverschmutzung, Überfischung und Ausbreitung der Wasserhyazinthen bedroht sind.
- Die koloniale Grenzziehung durchschnitt im Westen Kenias und Osten Ugandas, im Norden Tansanias und Süden Kenias sowie im Südwesten

	<p>Ugandas und Nordwesten Tansanias die Siedlungsgebiete alteingesessener Völker: unter anderem der Luo, der Massai, der Pokot und der Teso.</p> <ul style="list-style-type: none">□ Alle drei Länder unterstanden jahrzehntelang britischer Oberherrschaft: die Kolonien Uganda und Kenia von 1894 bis 1963 bzw. 1895 bis 1963 und Tansania als Völkerbund- und später VN-Mandatsgebiet von 1920 bis 1961. Die gemeinsame historische Vergangenheit führte zu ähnlichen Rechts- und Verwaltungssystemen.□ Die intellektuelle Elite und ein großer Teil der politischen Führungsschicht erlebten die gleiche akademische Sozialisation, da bis zur Auflösung der alten EAC eine Arbeitsteilung zwischen den Universitäten in Nairobi, Kampala und Dar es Salaam bestand. Insbesondere der Campus in Dar es Salaam hat zahlreiche Intellektuelle und Politiker Ostafrikas geprägt.
Dynamisierende Faktoren	<p>Anfang der 90er Jahre kam eine Reihe von Faktoren hinzu, die Integrationsfortschritte begünstigten:</p> <ul style="list-style-type: none">□ das Ende des Ost-West-Konflikts, das einerseits die politische Spaltung Afrikas in entsprechende Lager aufhob und die Bedeutung ideologischer Differenzen minimierte, andererseits Afrikas weltpolitische Randlage verstärkte und die wirtschaftliche Aufmerksamkeit auf die neuen Märkte in Osteuropa lenkte;□ das Ende des Apartheidsystems, das die Isolation Südafrikas beendete und mit der Integration des Landes in die SADC Befürchtungen in anderen Regionen Afrikas nährte, im südlichen Afrika entstünde ein Wirtschaftsraum, der den Rest des Kontinents abhängen oder unterwerfen würde;□ die an Kraft gewinnende Globalisierung, insbesondere der Finanzströme und der Kommunikation, die zu einer weltweiten Konkurrenz von Investitionsstandorten führte und in afrikanischen Staaten das Bewußtsein förderte, daß sie, auf sich allein gestellt, weder in diesem Wettbewerb mithalten noch seine Gestaltung im Rahmen internationaler Regime und Organisationen mitbestimmen könnten;□ die Vertiefung und Erweiterung der EU sowie die Gründung der NAFTA, die als Ausdruck des Versuchs Europas und Amerikas interpretiert wurden, innerhalb des Globalisierungsprozesses regionale Machtblöcke zu schaffen;□ und schließlich die Demokratisierungswelle, die nicht nur eine Liberalisierung der Regime Ostafrikas bedingte, sondern auch eine außenpolitische Öffnung begünstigte.
Strukturanpassungsprogramme	<p>Diesen Veränderungen war bereits in den 80er Jahren eine weitgehende Angleichung der wirtschaftspolitischen Orientierungen der drei Länder Ostafrikas vorausgegangen, die durch die Auflagen der Strukturanpassungsprogramme von IWF und Weltbank vorgegeben wurde. Die Machtübernahme Yoweri Musevenis 1987 in Uganda führte zur Restaurierung des ugandischen Staates und seiner Wirtschaft, ohne die wiederum die Wiederbelebung der EAC nicht möglich gewesen wäre.</p>
window of opportunity	<p>Jenseits dieser objektiven Faktoren waren es dann aber sehr subjektive Wahrnehmungen und Ziele auf Seiten der drei Staatspräsidenten, die die Einrichtung der Tripartite Commission und den Vertragsschluß ermög-</p>

lichten. Museveni hatte bereits frühzeitig erkannt, daß Uganda als Markt zu klein und als Binnenland auf Kenia und Tansania angewiesen ist, um seine ehrgeizigen Entwicklungsziele zu erreichen. Kenias Staatspräsident Daniel arap Moi mußte im Verlauf der Auseinandersetzungen um die Demokratisierung seines Land erleben, daß die Rolle Kenias vehement geschrumpft war und seine ehemalige Nibelungentreue zum Westen in der neuen Weltordnung nichts mehr galt. Die internationale Isolierung begünstigte seine stärkere Hinwendung zu den Nachbarn. Schließlich war in Tansania mit Benjamin Mkapa ein Präsident an die Macht gekommen, der mehr politische Dynamik entfaltete als sein Vorgänger und die Bereitschaft zeigte, die alten Zöpfe des Ujamaa-Sozialismus, der Importsubstitution und der Blockfreiheit abzuschneiden. Zudem bewies er als Weggefährte Musevenis und als jemand, der von den traditionellen Feindseligkeiten zwischen den politischen Führungen Kenias und Tansanias kaum belastet war, das notwendige Geschick und den erforderlichen Willen, die Feindseligkeiten zwischen Museveni und Moi wenn nicht zu überwinden, so doch abzuschwächen.

Diese Feindseligkeiten waren es auch, die den Verhandlungsprozeß immer wieder erschwert haben. Sie gehen von beiden Staatspräsidenten aus: Einerseits hat Moi es Museveni gerüchteweise nie verziehen, daß jener sich vor seiner Machtergreifung nicht an ein von Moi vermitteltes Friedensabkommen zwischen der ugandischen Regierung und der Rebellenbewegung gehalten hat. Zudem betrachtet Moi Museveni als politischen Emporkömmling, dem es an Respekt für die »elders« mangelt und der ihm die nach Seniorität und Anciennität zustehende regionale Führungsrolle streitig macht. Schließlich mißtraut Moi den außenpolitischen Zielen Musevenis. Er interpretierte die Machtergreifung des damaligen Museveni-Freundes Paul Kagame in Ruanda sowie die zweimalige Intervention Ugandas in Zaire bzw. der DR Kongo als aggressive ugandische Expansionsstrategie. Er unterstellt Museveni die Unterstützung der kenianischen Opposition, einschließlich einer klandestinen Widerstandsbewegung, und weiß um die Popularität Musevenis bei vielen Kenianern. Andererseits betrachtet Museveni Moi tatsächlich als den Repräsentanten einer überlebten, gescheiterten und korrupten Politikergeneration, die ihm weder intellektuell und strategisch noch in bezug auf Handlungsfähigkeit und Dynamik das Wasser reichen kann.

Animositäten zwischen den Staatspräsidenten

Neben den persönlichen Animositäten, die ungeachtet des gegenwärtigen Tauwetters in den Beziehungen fortdauern, gibt es noch zahlreiche regionalspezifische Faktoren, die nicht nur den Verhandlungsprozeß belasteten, sondern auch den Erfolg des weiteren Integrationsprozesses beeinträchtigen können:

Weitere hemmende Faktoren

- Unterschiedliche politische Kulturen, die sich in nahezu vier Jahrzehnten der Unabhängigkeit herausgebildet haben: die egalitäre und auf ethnische Balance bedachte Kultur Tansanias auf der einen Seite und die von der Dominanz einer Ethnie geprägten Kulturen Kenias und Ugandas auf der anderen Seite. In Uganda kommen die posttraumatischen Schädigungen der Gesellschaft durch den langjährigen Bürgerkrieg hinzu.

- Unterschiedliche Unternehmerkulturen: die aggressive protokapitalistische Wettbewerbskultur in Kenia (man eats man), eine weitgehende Absenz unternehmerischen Handelns in Tansania (man eats nothing) und der durch Kriegswirtschaft und Nachkriegsaufschwung geprägte Unternehmergeist in Uganda (anything goes). Mit den Strukturanpassungsprogrammen und dem sich vollziehenden Generationswechsel in der Unternehmerschaft der drei Länder schwächen sich zwar diese Unterschiede de facto ab. Sie beeinflussen jedoch nach wie vor maßgeblich die wechselseitige Perzeption.
- Das Fortbestehen der wirtschaftlichen Dominanz Kenias und seiner Handelsüberschüsse gegenüber Tansania und Uganda.
- Die Verwicklung Ugandas in den Kongokonflikt und der anhaltende Bürgerkrieg im Norden und Westen des Landes.
- Die fragile innenpolitische Lage Kenias, wo der Demokratisierungsprozeß seit Jahren blockiert ist und das Ende der Präsidentschaft Mois naht.
- Die schrumpfende Leistungsfähigkeit staatlicher Institutionen in allen drei Mitgliedsländern.
- Das schwierige regionale Umfeld mit den Bürgerkriegen in der DR Kongo, Burundi, Sudan, Äthiopien und Somalia sowie der traumatisierten Gesellschaft Ruandas.

Grundsätzliche Ziele und Prinzipien

Wirtschafts- und
Währungsgemeinschaft,
politische Föderation

Die East African Community soll nach dem Willen der Mitgliedsländer eine Wirtschafts- und Währungsgemeinschaft werden – mit einer Zollunion und einem gemeinsamen Markt als Zwischenstufe. Letztendlich wird die Schaffung einer ostafrikanischen politischen Föderation angestrebt. Der EAC-Vertrag formuliert die fundamentalen Prinzipien, die das Streben der Mitgliedsländer dorthin leiten sollen, wie folgt:

- wechselseitiges Vertrauen, politischer Wille und Gleichheit zwischen den Staaten;
- friedliche Koexistenz und gute Nachbarschaft;
- »good governance« einschließlich Befolgung der Prinzipien Demokratie, Berechenbarkeit (accountability), Transparenz, soziale Gerechtigkeit, Chancengleichheit, Gleichberechtigung der Geschlechter sowie Anerkennung, Förderung und Schutz der Menschenrechte in Übereinstimmung mit der Afrikanischen Charta der Menschen- und Bürgerrechte;
- gerechte Verteilung der Vorteile;
- Zusammenarbeit zum wechselseitigen Nutzen.

Operationale Leitlinien

Diese Grundsätze werden ergänzt durch operationale Leitlinien:

- bürgerzentrierte und marktgetriebene Zusammenarbeit;
- Schaffung von politischen und infrastrukturellen Rahmenbedingungen durch die Mitgliedsländer, die die Kooperation begünstigen;
- eine exportorientierte regionale Volkswirtschaft mit freiem Verkehr von Waren, Personen, Arbeit, Dienstleistungen, Kapital, Informationen und Technologie;
- Subsidiarität;

- variable Geometrie;
- gerechte Verteilung der Vorteile;
- Komplementarität;
- Asymmetrie.

In diesem Menü der Ziele und Prinzipien fehlt nichts, was die EU auch in Jahrzehnten der Integrationsanstrengungen (politische Föderation) noch nicht erreicht hat, und wenig von dem, was die Diskussion der Reform der EU seit Jahren beherrscht (Subsidiarität, variable Geometrie, Asymmetrie). Sicher ist es nicht falsch, in einem grundsätzlichen Vertragsdokument weitreichende Ziele und hehre Prinzipien festzuschreiben. Allerdings erweckt es doch erhebliches Mißtrauen, wenn sich Mitglieds-länder auf regionaler Ebene zur Einhaltung von Grundsätzen verpflichten, gegen die sie selbst auf nationaler Ebene oder gegenüber anderen Staaten regelmäßig verstoßen, wie »good governance«, Demokratie, »accountability«, Transparenz, soziale Gerechtigkeit, Gleichberechtigung und Menschenrechte oder friedliche Koexistenz und gute Nachbarschaft. Zumindest verzichtet der EAC-Vertrag darauf, unrealistische Fristen für die Erreichung der hochgesteckten Ziele zu setzen, wie es bei anderen regionalen Zusammenschlüssen in Afrika schon fast die Regel ist.

Bewertung

Was für die Ziele und Prinzipien des EAC-Vertrages gilt, gilt auch für die in ihm benannten Felder der Zusammenarbeit: eine vollständige Aufzählung dessen, was an zwischenstaatlicher Kooperation möglich ist. Im einzelnen umfaßt sie:

Kooperations-felder

- Handelsliberalisierung und Entwicklung;
- Investitionen und Industriepolitik;
- Standardisierung, Qualitätssicherung, Meßwesen und Prüfverfahren;
- Geld- und Finanzpolitik;
- Infrastruktur und Dienstleistungen;
- Entwicklung menschlicher Fähigkeiten, von Wissenschaft und Technologie;
- freier Verkehr von Personen, Arbeitskräften und Dienstleistungen, Niederlassungsfreiheit;
- Landwirtschaft und Nahrungsmittelsicherheit;
- Umwelt und natürliche Ressourcen;
- Tourismus und Wildbestand;
- Gesundheit, Soziales und Kultur;
- Förderung der Rolle der Frauen in der sozioökonomischen Entwicklung;
- politische Angelegenheiten;
- rechtliche Angelegenheiten;
- Privatwirtschaft und Zivilgesellschaft;
- Beziehungen zu anderen Regionalorganisationen und Entwicklungspartnern;
- und (selbstverständlich) sonstiges.

So komplett und damit unspezifisch diese Aufzählung ist, so augenfällig ist auch der Mangel an Schwerpunktsetzung. Vergleicht man diese Auflistung und den Vertragstext generell mit der bereits zitierten »Develop

Bewertung

ment Strategy« des EAC-Sekretariats sowie mit früheren Vertragsentwürfen, fällt zudem zweierlei auf:

- erstens die Skizzenhaftigkeit und geringe Detailliertheit der Bestimmungen zur Schaffung eines gemeinsamen Marktes sowie einer Wirtschafts- und Währungsunion;
- zweitens die nachgeordnete Stellung und Kürze, die die Ausführungen zur außen- und sicherheitspolitischen Kooperation einnehmen.

Für ersteres trifft man auf eine in allen Mitgliedsländern und in Arusha gleichermaßen vorgetragene Begründung: Die Mitgliedsländer seien letztendlich zu der Einsicht gelangt, daß ein zwischenstaatlicher Kooperationsvertrag kein Handbuch sein sollte, sondern ein Rahmenabkommen, das Gestaltungsspielraum läßt. Diese Argumentation wäre durchaus nachvollziehbar, wenn sie nicht ex post das Scheitern eines anderen Ansatzes rechtfertigen würde: eines detaillierten und mit zahlreichen Fristen versehenen Vertragswerks. Für den zweiten Punkt, die nachrangige Rolle der außen- und sicherheitspolitischen Kooperation, sind die Gründe weniger offensichtlich und schwerer recherchierbar. Am plausibelsten erscheint die Erklärung, daß zwischen »Development Strategy« bzw. Beginn der Vertragsverhandlungen und der Unterzeichnung des Vertrages die beiden Interventionen Ugandas in Zaire bzw. der DR Kongo lagen. Diese Ereignisse dürfte die Bereitschaft Kenias und Tansanias, sich zu weitreichender Zusammenarbeit mit Uganda in den Feldern Außen- und Sicherheitspolitik zu verpflichten, entscheidend gemindert haben.

Struktur und Organe

Künftige Struktur der EAC

Nachdem die Ratifizierung des EAC-Vertrages durch die nationalen Parlamente erfolgt ist, kann die in diesem Dokument vorgesehene Struktur ins Werk gesetzt werden und die noch bis Januar 2001 existierenden Institutionen der Permanent Tripartite Commission ablösen.

Generelle Bewertung

Die Struktur der EAC enthält wenig Überraschendes. Sechs Elemente gilt es jedoch hervorzuheben:

- das mögliche Spannungsverhältnis zwischen Summit und Council,
- die Kompetenzen des Court of Justice,
- der Umfang und die Zusammensetzung der Legislative Assembly,
- die Größe und Arbeitsweise des EAC-Sekretariats,
- die Existenz von Verbindungsbeamten für Verteidigungsfragen,
- die Einbindung von Privatwirtschaft und Zivilgesellschaft.

Summit und Council

Keine Organisationsstruktur kann Kompetenzstreitigkeiten zwischen einzelnen Organen ausschließen. Im Fall der EAC, wie auch der meisten anderen afrikanischen Regionalorganisationen, birgt allerdings das strukturell angelegte Spannungsverhältnis zwischen dem obersten Entscheidungsorgan Summit und dem für politische Direktiven zuständigen Council besondere Probleme. Sie liegen weniger in der Struktur als vielmehr in der Natur politischer, insbesondere außenpolitischer Entscheidungsfindung in den meisten Staaten Afrikas. Sie ist auch in den jungen Demokratien Ostafrikas nach wie vor stark personalisiert und folgt einer

patrimonialen Logik. Entscheidungsfreiheit und -kompetenz der Staatsführer sind nahezu uneingeschränkt, sehr stark individuellen Perzeptionen und Kalkülen unterworfen sowie von Ad-hoc-Einflüssen abhängig.

Organ	Zusammensetzung	Tagungsfrequenz	Funktion	Kompetenzen	Sonstiges
Summit	Staatsführer	1/Jahr	Oberstes Entscheidungsorgan	Richtlinien Monitoring	Entscheidungen im Konsens
Council	Minister zuständig für regionale Kooperation ausgewählte Fachminister	2/Jahr und auf Einberufung durch Vorsitz	Direktivorgan	Monitoring Polit. Entscheidungen Politische Initiativen Abstimmung mit Mitgliedsländern Verordnungen Budgetvorschlag Einrichtg von Sectoral Councils u. Committees Umsetzung der Gipfelbeschlüsse	Entscheidungen im Konsens
Co-ordination Committee	Staatssekretäre zust. f. regionale Kooperation Staatssekretäre ausgewählte Ministerien	2/Jahr und auf Einberufung durch Vorsitz	Politisches Alltagsgeschäft	Berichte und Empfehlungen an den <i>Council</i> Umsetzung der Beschlüsse des <i>Council</i>	
Sectoral Committees	gemäß Beschluß des <i>Council</i>	bei Bedarf	gemäß Beschluß des <i>Council</i> , in der Regel Koordination in bestimmten Politikfeldern	Prioritätensetzung und Umsetzungsprogramm Monitoring Berichte und Empfehlungen an Co-ordination Committee	bisher: Verwaltung und Finanzen Umwelt Tourismus und Wildschutz Steuerpolitik Frauen- und Gemeinschaftsförderung Verteidigung Sicherheit Geldpolitik Handel, Industrie u. Investitionen Ausschuß der nationalen Parlamente Transport, Kommunikation und Meteorologie

Organ	Zusammen- setzung	Tagungs- frequenz	Funktion	Kompetenzen	Sonstiges
East African Court of Justice	Maximal 6 Richter (max. 2/Mitgliedsld.)	bei Bedarf	Interpretation und Anwendung des Vertrages weitere (z.B. Berufungsgericht Menschenrechtsgericht) nach Gipfelbeschuß	bei Anwendung und Interpretation des Vertrages nationalen Gerichten übergeordnet Beratung in Rechtsfragen für Summit, Council oder Mitgliedsstaaten	ernannt durch Gipfel, Amtszeit generell 7 Jahre, von den 6 ersten Richtern endet für 2 Amtszeit nach 5, für 2 weitere nach 6 Jahren Gipfel ernennt Präsidenten und Stellvertreter, Rotation nach 4 Jahren
East African Legislative Assembly	27 gewählte Mitglieder 5 ex officio (Minister zust. für reg. Koop., Generalsekretär und <i>Counsel</i> des EAC-Sekretariats)	1/Jahr und bei Bedarf	Legislatives Organ	Verbindung zu den nationalen Parlamenten Budgetrecht Gesetzesvorlagen Kontrolle Empfehlungen	jedes nationale Parlament wählt 9 Abgeordnete, die aber nicht aus ihren Reihen kommen dürfen Amtszeit 5 Jahre, einmalige Wiederwahl möglich Ex-officio-Mitglieder ohne Stimmrecht
Secretariat	siehe Organigramm auf Seite 20	Perma- nent	Verwaltungsorgan	Empfehlungen, Studien und Forschung Umsetzung von Programmen Strategische Planung und Monitoring Informationssammlung und -verbreitung Politikharmonisierung und -koordination Berichte Budgetentwurf Agendaentwurf für Treffen der anderen Organe	Summit ernennt Generalsekretär (GS) und seine Stellvertreter nach Rotationsprinzip Amtszeit 5 Jahre, für GS, 3 für Stellvertreter übrige Positionen werden vom <i>Council</i> definiert

Während die Entscheidungen von Gipfeltreffen der EU nur selten von den Vorgaben vorgeschalteter Gremien und nationaler Regierungen abweichen, ist dies in afrikanischen Regionalorganisationen eher die Regel als die Ausnahme. Gipfeltreffen können zu überraschenden Entscheidungen führen, die die zuvor geleistete Arbeit im Council und auch in anderen Organen mißachten oder verwerfen. Eine stärkere Spezifizierung der Kompetenzen des Gipfels und die Begrenzung seiner Machtfülle wären wünschenswert, die Einrichtung eines Korrektivs für Gipfelentscheidungen hilfreich.

Ein solches Korrektiv hätte der Court of Justice sein können. Da seine Mitglieder sowohl durch Gipfelbeschluss ernannt wie auch durch einen solchen abgesetzt werden können, wird er diese Rolle wohl nur unzureichend ausfüllen können. Für viele Beobachter fiel auch die Definition seiner Jurisdiktion enttäuschend aus. Frühere Vertragsentwürfe hatten vorgesehen, daß er auch oberstes Appellationsgericht für juristische und natürliche Personen der EAC sein und die Funktion eines regionalen Gerichtshofs für Menschenrechte übernehmen sollte. Die Wahrnehmung dieser beiden Aufgaben wurde gerade von den Rechtsanwaltsvereinen als zentral erachtet. Daß sie letztendlich im unterzeichneten Vertrag nicht als Kompetenzen enthalten, sondern nur als Möglichkeiten für künftige Kompetenzerweiterungen erwähnt sind, verstärkt den Verdacht, daß die Mitgliedsländer der EAC kein supranationales Rechtsprechungsorgan schaffen wollen, das die Einhaltung jener Prinzipien auch auf nationaler Ebene überwacht, zu denen sie sich im Vertragswerk verpflichtet haben.

Court of Justice

Auch die Legislative Assembly wird die Rolle eines Korrektivs nicht wahrnehmen können. Das liegt zum einen an ihrer Zusammensetzung, zum anderen an ihrer Größe. Die indirekte Wahl des Regionalparlaments durch die nationalen Parlamente bedeutet ein zentrales Legitimitätsdefizit. Da im EAC-Vertrag keine Regeln für diese Wahl festgelegt sind, ist denkbar, wenn auch unwahrscheinlich, daß die Mehrheitsfraktion eines Parlaments sämtliche neun Kandidaten bestimmt. Problematisch ist auch die Existenz von Ex-officio-Mitgliedern und ihr hoher Anteil an der Gesamtstärke der legislativen Versammlung (5 von 32 = 16%). Das wesentliche, von den Regierungen der Mitgliedsstaaten vorgebrachte Argument gegen eine Direktwahl des Regionalparlaments sind deren Kosten. Angesichts der schwierigen sozioökonomischen Lage der ostafrikanischen Staaten ist dieses Argument schwer von der Hand zu weisen. Andererseits bestünde die Möglichkeit, die Wahl der nationalen Kontingente des Regionalparlaments parallel zu den nationalen Parlamentswahlen durchzuführen. Das Kostenargument wird auch angeführt, wenn Kritik an der geringen Zahl der Abgeordneten der Legislative Assembly geübt wird. Sie stellt allerdings noch mehr als das Wahlverfahren ihre Arbeitsfähigkeit in Frage. Die (vorgesehenen) 27 gewählten Abgeordneten werden kaum in der Lage sein, die Fülle der der EAC zugedachten Aufgaben kompetent zu überwachen. Nimmt man die Arbeitsweise nationaler Parlamente als Bezugspunkt, Ausschüsse für jedes relevante Politikfeld einzusetzen, müßte die Regionalversammlung 14 Ausschüsse bilden (gemäß der Zahl der im EAC-Vertrag genannten Kooperationsfelder). Dies würde entweder Kleinstausschüsse bedingen, in denen eine politische Debatte so gut wie unmöglich wäre, oder eine erhebliche Arbeitsbelastung der Parlamentarier durch Mehrfachmitgliedschaften in den Ausschüssen. Court of Justice und Legislative Assembly sollen ab Dezember 2001 funktionsfähig sein.

Legislative Assembly

Unzureichende Größe wird nicht nur ein zentrales Hemmnis für die Legislative Assembly sein, sondern auch für das EAC-Sekretariat. Gegenwärtig verfügt es neben dem Generalsekretär und seinen Stellvertretern nur über elf in die Struktur eingebettete »professionals«. Selbst in Zeiten

EAC-Sekretariat

des »lean management« und des Kampfes gegen überbordende Bürokratien scheint diese Zahl völlig unzureichend, um eine Erfüllung der umfangreichen Aufgaben zu gewährleisten. Daran wird auch die Möglichkeit nichts ändern, die Leistungsfähigkeit des Sekretariats durch ad hoc verpflichtete und zeitlich befristete Projektmanager zu ergänzen. Vielmehr stellt sich damit auch die Frage nach der Steuerungsfähigkeit des Sekretariats bei regionalen Projekten. Über seine unzureichende Größe scheint zumindest beim Sekretariat wie auch bei der internationalen Gebergemeinschaft weitgehend Konsens zu bestehen. Eine internationale Unternehmensberatungsgesellschaft wurde mit einer Studie beauftragt, die Empfehlungen für eine adäquate Größe und Organisationsstruktur des Sekretariats geben soll. Zweifellos wird dies auf seine Ausweitung, wahrscheinlich auf eine Verdoppelung der Zahl der »professionals«, hinauslaufen. Als beschränkender Faktor ist allerdings zu berücksichtigen, daß das Sekretariat kein Durchführungs-, sondern nur ein Koordinierungsorgan sein soll.

Verbindungsoffiziere

Das Organigramm des EAC-Sekretariats enthält drei Kästchen, die so im Vertrag nicht vorgesehen waren: Offiziere der nationalen Armeen der Mitgliedsländer, die die Abstimmung in Fragen der Verteidigung und äußeren Sicherheit erleichtern sollen. Sie sind die Reste der ursprünglich sehr weitgehenden Pläne zur sicherheits- und verteidigungspolitischen Zusammenarbeit Kenias, Tansanias und Ugandas. Sie sind nicht in die Entscheidungsabläufe des Sekretariats eingebunden, auch der Generalsekretär hat ihnen gegenüber kein Weisungsrecht. Ihre Aufgabe ist die wechselseitige Unterrichtung der Mitgliedsstaaten über Verteidigungsfragen. In bezug auf die Gesamtgröße des Sekretariats und die von ihnen zu erfüllenden Funktionen erscheint es mehr als zweifelhaft, ob die Zuordnung von drei permanenten Stellen für diesen Bereich sinnvoll ist. Sie wäre nur zu rechtfertigen, wenn die Positionen der Nukleus für eine erweiterte außen- und sicherheitspolitische Zusammenarbeit wären. Eine solche Intensivierung der Kooperation zwischen den Mitgliedsländern erscheint jedoch auf absehbare Zeit unrealistisch.

Privatwirtschaft und Zivilgesellschaft

Der EAC-Vertrag ist bei der Definition der Rolle der Privatwirtschaft und der Zivilgesellschaft in der Entscheidungsfindung der EAC sehr zurückhaltend. Es wird dem Generalsekretär überlassen, Foren und Zugangsmöglichkeiten für sie zu definieren. Tatsächlich nehmen Vertreter von Privatwirtschaft und Zivilgesellschaft an Sitzungen von Arbeitsgruppen des EAC-Sekretariats teil. Regionale Dachverbände sind beim Sekretariat akkreditiert, so die East African Law Society (EALS) und der East African Business Council (EABC). Zwischen dem Sekretariat und der NGO Coalition for East Africa existiert ein »Memorandum of Understanding«. Die ugandische Sektion des East African Co-operation Forum (EACF) hat in der Frühphase der EAC-Wiederbelebung erhebliche Aktivitäten entfaltet. Wie stark diese Verbände tatsächlich in die Arbeit des Sekretariats eingebunden sind, variiert nach Kooperationsfeld. Die EALS hat bei der Ausarbeitung des EAC-Vertrages nach Aussage zahlreicher Beobachter eine wesentliche Rolle gespielt. Entsprechendes kann von der EABC bisher nicht behauptet werden. Im Fall der Wirtschaftsverbände wird Lobbyismus gegenüber dem

Sekretariat und auch den Regierungen der Mitgliedsländer vor allem durch nationale Interessengruppen betrieben. So hat die Kritik der Confederation of Tanzania Industries entscheidend zum Scheitern der ersten Vertragsvorlage beigetragen (s. unten). Unter den Nichtregierungsorganisationen scheint das East African Co-operation Forum merklichen Einfluß auf die Vertragsgestaltung ausgeübt zu haben, während die obengenannte NGO Coalition nach Abschluß des Memorandum of Understanding kaum in Erscheinung getreten ist.

Ungeachtet der mangelnden Institutionalisierung des Zugangs von Privatwirtschaft und Zivilgesellschaft zu den EAC-Organen begrenzen zwei weitere Faktoren ihren Einfluß: ihre geringe Leistungsfähigkeit und Legitimität. Nichtregierungsorganisationen und Interessengruppen in Ostafrika mangelt es in der Regel an personellen und materiellen Ressourcen, um die komplexen Prozesse regionaler Integration und Kooperation kritisch zu begleiten. Nichtregierungsorganisationen in Afrika betrachten überwiegend Selbsthilfeaktivitäten für ihre Mitglieder und das Vorantreiben innenpolitischer Reformprozesse als ihre zentralen Aufgaben. Außenpolitische Aspekte sind für sie selten von Belang. Die Interessengruppen in Ostafrika konzentrieren ihre Ressourcen darauf, negative Auswirkungen der Regionalintegration auf ihre Mitgliedschaft abzuwehren. Versuche zur positiven Gestaltung des Integrationsprozesses blieben bisher die Ausnahme. Beiden, Organisationen der Privatwirtschaft und der Zivilgesellschaft, mangelt es in der Regel an der notwendigen Legitimität, um weitreichende Forderungen vorbringen zu können. Ihrem Anspruch, breite Sektoren der Privatwirtschaft und Zivilgesellschaft zu repräsentieren, steht ihre dünne Mitgliederbasis gegenüber. Ausnahmen von dieser Regel sind Anwalts- und Journalistenvereinigungen.

Geringe
Leistungsfähigkeit und
Legitimität

Finanzen

Der EAC-Vertrag sieht gleiche Beiträge der Mitgliedsländer zum Etat der Regionalorganisation vor. Darüber hinaus soll das Budget durch Zuschüsse der internationalen Gebergemeinschaft und aus weiteren Finanzquellen angereichert werden. Mit diesem Etat sollen die Aktivitäten der EAC gemäß den Beschlüssen der Legislative Assembly finanziert werden. Die Vertragsbestimmungen enthalten keinen Verteilungsschlüssel für die Mittel entsprechend der wirtschaftlichen Leistungskraft oder dem Förderbedarf der Mitgliedsländer. Sie weisen auch – im Gegensatz zur »Development Strategy« – keine Bestimmungen zur Einrichtung eines Kompensationsfonds auf.

Einnahmen

Die Zuflüsse an die EAC aus den Beiträgen der Mitgliedsländer beliefen sich zuletzt auf 2,4 Mio. US-Dollar. Hinzu kommen außerordentliche Zuwendungen der Mitgliedsstaaten für regionale Treffen und Zuschüsse der internationalen Gebergemeinschaft. Letztere fließen vor allem in die Umsetzung regionaler Entwicklungsprojekte. Aber auch Studien und Büromaterial des Sekretariats werden damit finanziert (z.B. Computer). Auf Dauer werden 2,4 Mio. Dollar nicht ausreichen, um die Arbeit des Sekre-

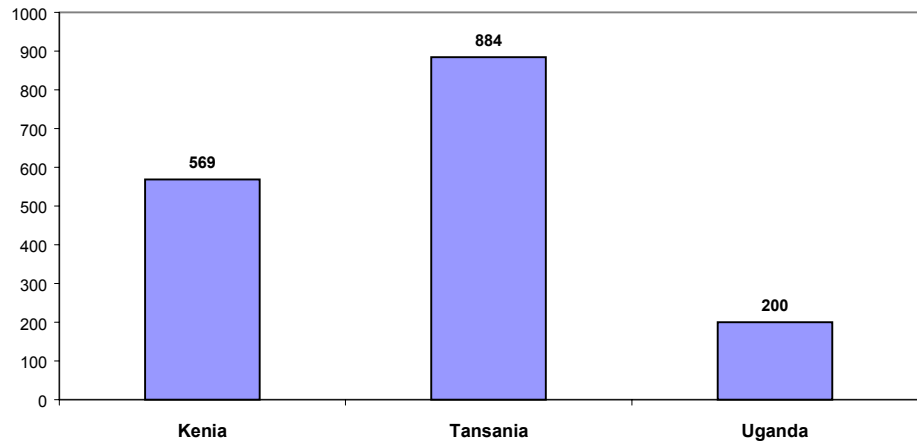
Ausgaben

tariats zu finanzieren – vor allem wenn an seine Erweiterung gedacht wird. Andererseits ist eine substantielle Erhöhung der Mitgliedsbeiträge angesichts der angespannten Haushaltslage der ostafrikanischen Staaten kaum zu erwarten. Dies bedeutet, daß die Mitgliedsstaaten den Versuch unternehmen werden, bi- und multilaterale Geber verstärkt zur Übernahme von Allgemeinkosten der Regionalorganisation zu bewegen. Einem solchen Drängen sollte mit sehr viel Vorsicht begegnet werden, da die Bereitschaft der Mitgliedsländer, finanzielle Belastungen für die Finanzierung einer Regionalorganisation zu tragen, ein ausgezeichneter Indikator für den politischen Willen ist, diese Organisation zum Erfolg zu führen. Im Vergleich zu den Verteidigungsaufwendungen der drei Staaten in Höhe von mehr 500 Mio. US-Dollar sind 2,4 Mio. ein äußerst geringer Betrag. Besorgniserregend ist, daß die Mitgliedsländer selbst diesen geringen Betrag nicht fristgerecht begleichen. Ende April 2000 war erst die Hälfte des für diesen Zeitraum budgetierten Betrags von den Regierungen eingezahlt worden.²

² The East African, 1.–7.5.2000, S. 4.

Chancen regionaler Integration und Kooperation in Ostafrika

Grafik 1: Flächenvergleich, in 1000 km² (1977)



Quelle: World Bank

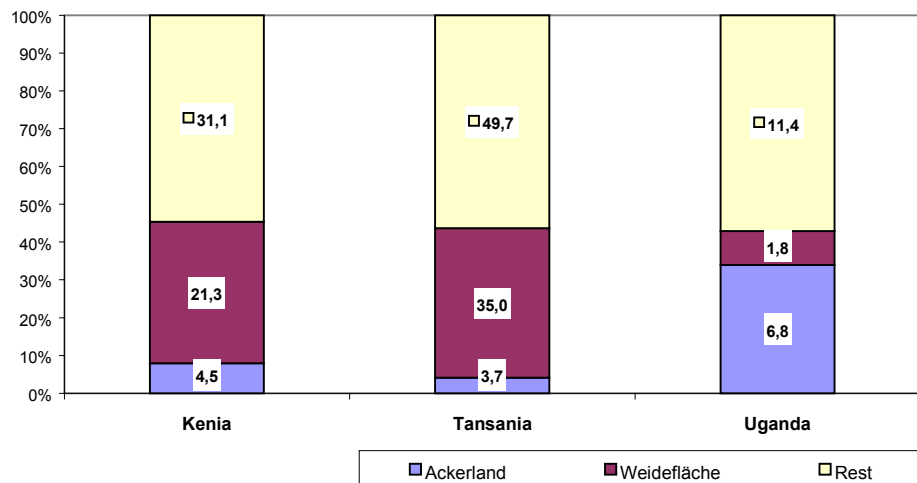
Wirtschaftliche Kooperation und gemeinsamer Markt

Ausgangsbedingungen

Landwirtschaft

Kenia, Tansania und Uganda sind Staaten unterschiedlicher geographischer Größe (Grafik 1). In der naturräumlichen Ausstattung nivellieren sich diese Unterschiede allerdings. Die Qualität der Böden und die klimatischen Gegebenheiten bedingen, daß die Nutzfläche, die für Ackerbau zur Verfügung steht, im kleinsten Land, Uganda, am größten und im größten Land, Tansania, am kleinsten ist (s. Grafik 2). Kenia und Tansania verfügen über weitaus größere Weideflächen als Uganda. Die Hauptanbauprodukte sind im wesentlichen dieselben, mit jeweils unterschiedlicher wirtschaft-

Grafik 2: Landnutzung, in Mio. ha (1992-94)



Quelle: World Resources Institute

licher Bedeutung (Tabelle 1). Neben Nahrungsmitteln sind dies als »cash crops« vor allem Kaffee, Tee und Baumwolle. Als Besonderheit spielen Kochbananen in der ugandischen Nahrungsmittelproduktion und Cashewnüsse als tansanisches Exportprodukt eine wichtige Rolle. In der Leistungsfähigkeit der Landwirtschaft gibt es nach wie vor erhebliche Unterschiede. Sie ist in Kenia am höchsten. Das Land gilt nach wie vor als Musterbeispiel erfolgreicher kleinbäuerlicher marktorientierter Landwirtschaft. Die Einnahmemöglichkeiten, die es in diesem Bereich gibt, haben allerdings auch dazu geführt, daß Landkonflikte in Kenia in verschärfter Form auftreten – vor allem zwischen den alteingesessenen Pastoralisten der Massai und Kalenjin und den zugewanderten Kikuyu in den sogenannten White Highlands. Eine gewaltsame Austragung von Landkonflikten, die in Kenia vermehrt zu beobachten ist, gibt es in Tansania und Uganda kaum. Die während der Kolonialzeit florierende Exportlandwirtschaft Ugandas wurde in den Jahrzehnten des Bürgerkriegs nahezu völlig zerstört. Die Aufbauleistungen jüngeren Datums sind beachtlich. Die Produktivität liegt aber weiterhin hinter der Mitte der 60er Jahre erreichten und der Kenias zurück. Sie ist jedoch höher als in Tansania, wo Umsiedlungs- und Kollektivierungsprogramme im Rahmen des Ujamaa-Sozialismus den Niedergang der Landwirtschaft einleiteten. Bis auf ein relativ kleines Gebiet um den Kilimanjaro ist es bisher kaum gelungen, die Landwirtschaft auf Marktorientierung neu auszurichten.

Tabelle 1
Agrarprodukte

Kenia	Tansania	Uganda
Feuerholz	Bananen	Bananen
Fisch	Brennholz	Brennholz
Gemüse	Fisch	Fisch
Kaffee	Gemüse	Gemüse
Kassava	Kaffee	Kaffee
Mais	Kassava	Kassava
Milch	Mais	Kochbananen
Obst	Milch	Mais
Rindfleisch	Obst	Milch
Sorghum	Baumwolle	Millet
Süßkartoffeln	Reis	Süßkartoffeln
Tee	Rindfleisch	Tee
Weizen	Sorghum	Zuckerrohr
Zuckerrohr	Tee	
	Zuckerrohr	

Quelle: Africa South of the Sahara 2000, 29. Auflage, London: Europa Publishers, Ltd.

Weder Kenia noch Uganda verfügen über nennenswerte Mineralien. In Tansania gibt es erhebliche Vorkommen mineralischer Rohstoffe, unter anderem Gold und Diamanten. Die Entdeckung weiterer attraktiver

Rohstoffe und Energie

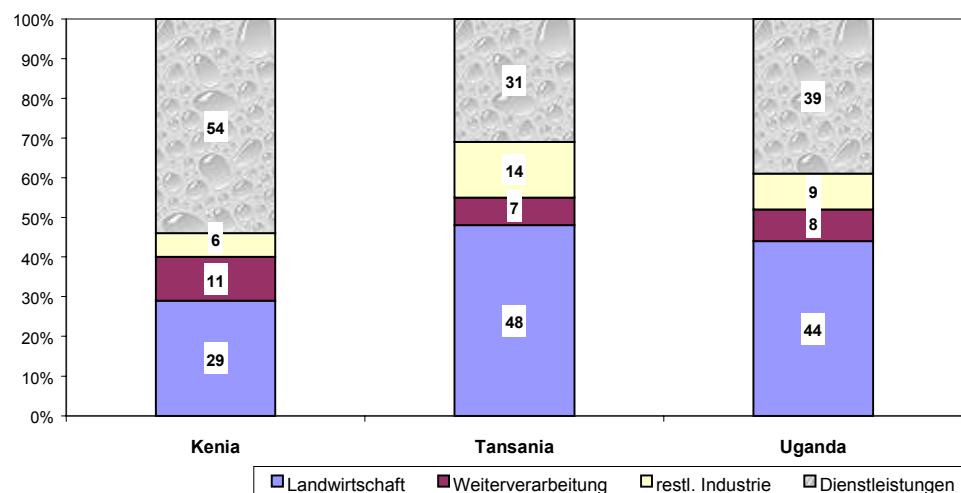
Rohstoffe in der Gegend um Mwanza hat einen Ansturm auf sie ausgelöst, an dem sich bisher vor allem südafrikanische und kanadische Minengesellschaften beteiligen. Ihre Investitionen in Explorationsprojekte sollen 1997 allein 80 Mio. US-Dollar betragen haben.³ Die Ausbeutung dieser Rohstoffe hat nicht zu einer signifikanten Erhöhung der tansanischen Produktion von Halbfertigwaren geführt, sondern sich allein in einem gesteigerten Mineralexport niedergeschlagen. Kenia und Tansania mangelt es an natürlichen Energiequellen. Sie verfügen über keine Kohle-, Gas- oder Erdölvorkommen. Das Potential für Wasserkraft ist unzureichend ausgenutzt, aber begrenzt. Letzteres gilt nicht für Uganda. Die Zuflüsse des Nils bieten ein energetisches Potential, das den Bedarf ganz Ostafrikas, insbesondere jenen Kenias, mühelos decken könnte. Auch die Trinkwasserversorgung der Subregion könnte durch die Nutzung des ugandischen Wasserreichtums erheblich verbessert werden.

Die Landschaften Ostafrikas bieten außerordentliche Anreize für den Tourismus. In Kenia und Tansania sind es vor allem die Savannengebiete mit ihrem nach wie vor enormen Bestand und ihrer Vielfalt an Großwild, der Kilimanjaro sowie die Küstengebiete am Indischen Ozean, die Touristen anlocken. In Uganda bieten der Verlauf des Weißen Nils, die Fruchtbarkeit und Schönheit der Landschaft (nach Churchill »die Perle Afrikas«) und insbesondere die Gegend um den Mt. Ruwenzori mit seinen Gorillabeständen touristische Attraktionen.

Wirtschaftsstruktur

Die Wirtschaftsstruktur aller drei ostafrikanischen Staaten ist nach wie vor landwirtschaftlich geprägt (Grafik 3). Kenia stellt bisher als einziges Land der EAC im nennenswerten Maß Fertig- und Halbfertigwaren her und

Grafik 3: Entstehung des BIP, Wertschöpfungsanteil in % (1997)



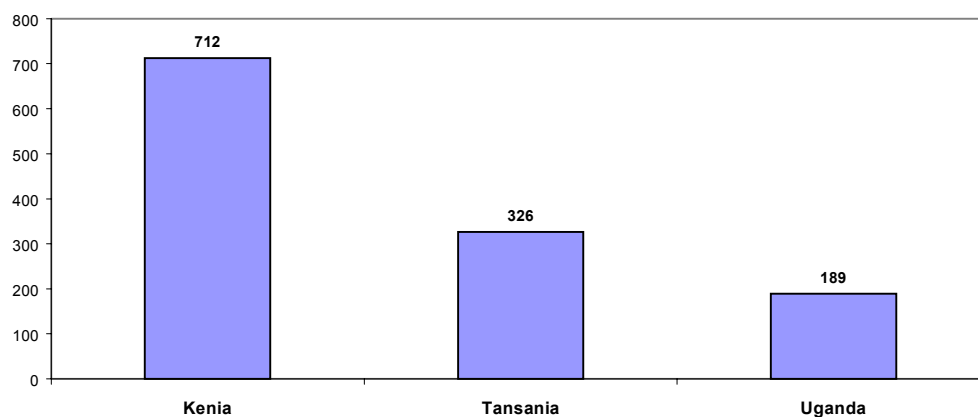
verfügt über einen einigermaßen diversifizierten industriellen Sektor – sowohl nach Zahl und Art der Unternehmen wie auch der Produkte. Ugandas und Tansanias kleine weiterverarbeitende Industrie ruht auf

³ Africa South of the Sahara 2000, 29. Auflage, London: Europa Publishers, Ltd., S. 1094.

wenigen Produkten und wenigen Unternehmen, die vor allem im Nahrungsmittelsektor tätig sind. Alle drei Staaten weisen eine große Schattenwirtschaft auf, in der die Mehrheit der arbeitsfähigen Bevölkerung ihr Auskommen findet. Während der Bürgerkriegszeit war diese Schattenwirtschaft in Uganda, »magendo« genannt, nahezu die einzige Form des Wirtschaftens. In Kenia, Tansania und Uganda hat der Anteil des Dienstleistungssektors am gesamtwirtschaftlichen Inlandsprodukt stark zugenommen.

Den weitaus größten Anteil am BIP hat er in Kenia aufgrund des relativ weit entwickelten Tourismus (Grafik 4). Kenia gehört nach wie vor zu den Haupttouristenzielen in Afrika, wenn auch die Unruhen in der Küstenregion vor drei Jahren sowie die wachsende Gewaltkriminalität die Besucherzahlen spürbar absinken ließen. Tansania hat es bisher nicht verstanden, aus seinen Touristenattraktionen und seiner politischen Stabilität Kapital zu schlagen. Es fehlt an Investitionen und einer geeigneten Vermarktungsstrategie. Ugandas mühsame Versuche, den Tourismus wiederzubeleben, litten schon immer darunter, daß das Land außerhalb Afrikas vor allem mit der Gewaltherrschaft Idi Amins assoziiert wird. Die Entführung von Touristen durch ruandische Rebellen 1999 hat diesen Wiederbelebungsversuchen einen heftigen Rückschlag versetzt.

Grafik 4: Tourismus, Zahl der Ankünfte in 1000 (1996)



Quelle: Africa South of the Sahara 2000

Sowohl in Kenia als auch in Tansania werden Handel und Industrie von der asiatischen Minderheit dominiert. In Kenia ist mit den Kikuyu in den 60er und 70er Jahren eine autochthone Unternehmerschicht entstanden, die vor allem die marktorientierte Landwirtschaft beherrscht. Ihnen schlägt sowohl innerhalb Kenias als auch in der Region fast ähnlich großes Mißtrauen entgegen wie den Indern. Die Asiaten in Kenia pflegen ein enges Verhältnis zur Regierung. Dennoch verzichtete die Opposition bisher mit einer Ausnahme auf die Mobilisierung antiasiatischer Ressentiments. Diese sind in Tansania in den vergangenen Jahren erheblich gewachsen, geschürt von Politikern aus Opposition und Regierung. Die

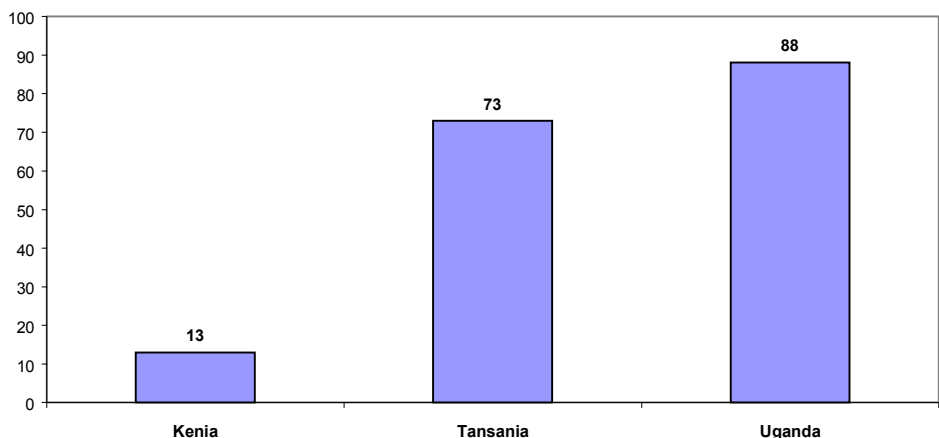
Wirtschafts-
akteure

Investitionen
und
Wirtschaftswachstum

Forderung nach »indigenisation« der tansanischen Wirtschaft richtet sich vor allem gegen die Asiaten. In Uganda hat die politische Instrumentalisierung der ökonomischen Vorherrschaft der indischen Minderheit durch Idi Amin zu ihrer Ausweisung geführt. Der unmittelbar folgende Zusammenbruch der ugandischen Volkswirtschaft verdeutlicht, welches Zerstörungspotential in der Frage liegt, wer die ostafrikanischen Ökonomien kontrolliert. Nach der Ausweisung der Inder übernahmen vor allem die Buganda und die Volksgruppen des Südens wirtschaftliche Schlüsselpositionen in Uganda, wobei das unternehmerische Handeln sehr stark von den Bedingungen einer Nachkriegsökonomie bestimmt wurde. Nach der Aufforderung Musevenis an die Inder zurückzukehren, nehmen diese Zug um Zug geräumte Positionen wieder ein. Die neue Generation ugandischer Unternehmer scheint durchaus in der Lage, mit den erfahrenen Unternehmern Kenias konkurrieren zu können, während es Tansanias Gesellschaft unter dem nach wie vor starken Eindruck des Ujamaa-Sozialismus an Unternehmertum weitgehend mangelt.

Die neuen Investoren in Tansania rekrutieren sich vor allem aus Kreisen südafrikanischer Unternehmer und internationaler Bergbaugesellschaften. Sie tragen den Investitionsaufschwung, den Tansania in den vergangenen Jahren verbuchen konnte (Grafik 5). Auch in Uganda waren erstere am Wirtschaftsaufbau beteiligt. Doch der wirtschaftliche Aufschwung, den das Land in den vergangenen zehn Jahren erlebt hat, ruht auf einer breiteren Basis. Uganda verzeichnete in den Jahren 1990 bis 1997 eine jährliche Wachstumsrate des BIP von 7,2%, die vor allem auf Zuwächse im Dienstleistungsbereich beruhte. Jedoch darf nicht übersehen werden, daß diese Quote von einer extrem niedrigen Basis ausging und durch den gewaltigen Zufluß internationaler Entwicklungshilfe mit geschaffen wurde. Die Beteiligung am Krieg im Kongo hat das Investitionsklima in Uganda entscheidend verschlechtert. Dies dürfte sich bald in niedrigeren Wachstumsraten niederschlagen. Davon ist Kenia bereits seit Ende der 80er Jahre betroffen.

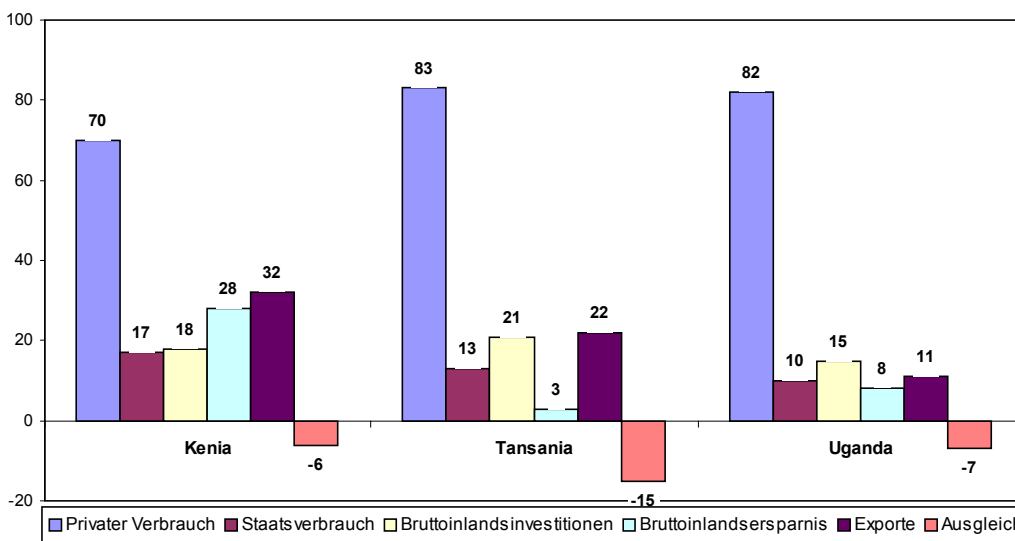
Grafik 5: Direkte Auslandsinvestitionen, in Mio. \$ (1993-95)



Quelle: World Resources

Korruption, Mißwirtschaft, politische Konflikte und zeitweilige Einstellung der internationalen Entwicklungshilfe leisteten hierzu ihren Beitrag. Die Wachstumsraten in Tansania sind moderat, aber zumindest stetig. In allen drei Ländern ist die Sparquote relativ gering, mit der üblichen Abstufung: Kenia vor Uganda, dann Tansania (Grafik 6). Nach wie vor ist der Staatsanteil am Bruttoinlandsprodukt beträchtlich. Die größten Fortschritte bei der Privatisierung und Deregulierung der Volkswirtschaft hat Uganda zu verzeichnen. Kenia stolpert bei den Wirtschaftsreformen voran, während in Tansania die beharrenden, etatistischen Kräfte nach wie vor sehr einflußreich sind.

Grafik 6: Verwendung des BIP in % (1997)

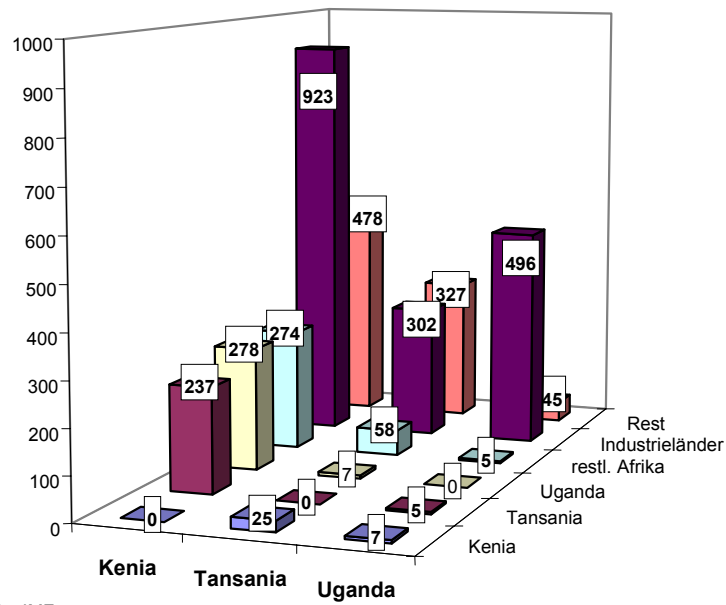


Die Bedeutung des Außenhandels ist für die drei ostafrikanischen Volkswirtschaften sehr unterschiedlich. Er ist in Kenia weitaus am größten, gemessen am BIP mehr als doppelt so hoch wie in Uganda. In den vergangenen Jahren haben die Staaten Afrikas die Industrieländer als wichtigsten Exportmarkt Kenias abgelöst (s. Grafik 7), wobei Tansania und Uganda zwei Drittel der Exporte nach Afrika aufnehmen. Bei den kenianischen Importen spielen die Staaten Afrikas, einschließlich der beiden Nachbarstaaten, nur eine geringe Rolle. Dies schlägt sich in den Handelsbilanzen Ugandas und Tansanias entsprechend negativ nieder. Für beide ist Kenia der wichtigste Importeur, während auf der Exportseite die Industrieländer eindeutig dominieren. Kenia führt zu 80 bzw. 90% Fertig- und Halbfertigwaren nach Uganda und Tansania aus., nach Tansania vor allem einfache Fertigwaren (SITC-Abschnitt 6), nach Uganda Transportausrüstung und -maschinen (SITC 7).⁴ Kenias dominante Position im intraregionalen Handel verdeutlicht Grafik 9.

Außenhandel

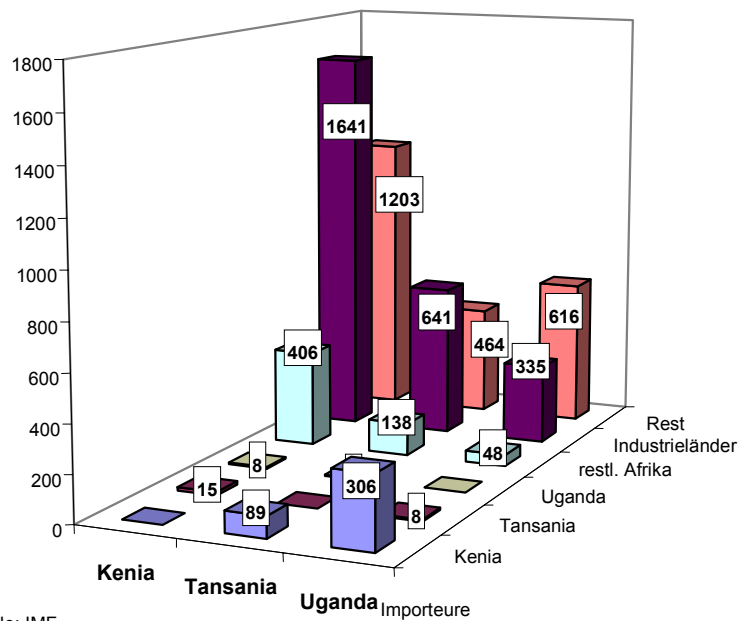
⁴ Andrew McKay et al., Study on the Economic Impact of Introducing Reciprocity into the Trade Relations between the EU and EAC Countries, Nottingham 1998 (unveröffentlichtes Manuskript), S. 40.

Grafik 7: Regionale Verteilung der Exporte in Mio. \$ (1997)

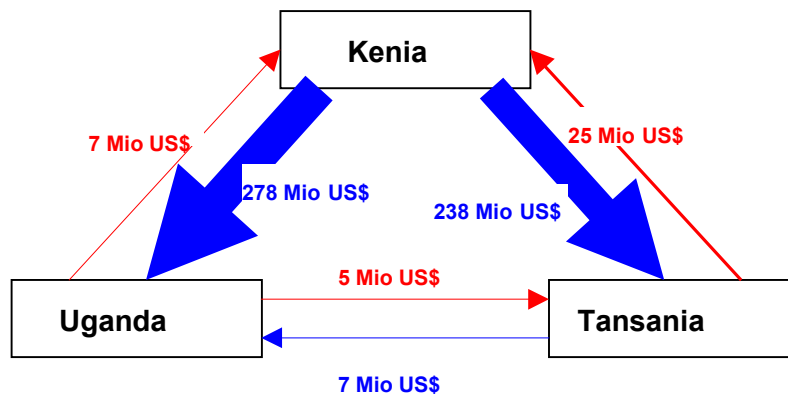


Quelle: IMF

Grafik 8: Regionale Verteilung der Importe, in Mio. \$ (1997)



Quelle: IMF

Grafik 9: Regionale Exportstruktur (1997)

Quelle: IMF

Zielsetzungen der EAC und Umsetzungsstrategie

Das mittelfristige Ziel der EAC ist die Schaffung eines gemeinsamen Marktes. Dabei sieht das Sekretariat in ihrer neuen Entwicklungsstrategie (EAC Development Strategy 2001–2005) folgende Einzelschritte vor:

1. Harmonisierung der Wirtschafts-, Geld- und Steuerpolitik:
 - Kooperation in Geld- und Finanzangelegenheiten, Aufrechterhaltung der Währungskonvertibilität als Grundlage für die Schaffung einer gemeinsamen Währung,
 - Harmonisierung der makroökonomischen Politiken mit besonderem Gewicht auf der Wechselkurs-, Zins-, Geld- und Fiskalpolitik,
 - makroökonomische Konvergenz anhand folgender Parameter: reale wirtschaftliche Wachstumsrate von mindestens 5%, Inflationsrate geringer als 5%, Reduzierung des Zahlungsbilanzdefizits, Budgetdefizit geringer als 5% des BSP, Währungsreserven im Gegenwert von mindestens sechs Monatsimporten, Sparquote über 20%, Reduzierung der Verschuldung und des Schuldendienstes auf unter 15% des Staatsbudgets,
2. Entwicklung des Banken- und Kapitalmarktes;
3. Handelsliberalisierung in Richtung der Schaffung einer Zollunion durch
 - einen Nulltarif für innergemeinschaftlichen Handel und den Abbau der nichttarifären Handelshemmnisse,
 - das Vorgehen gegen Dumping und die Erteilung von Ausnahmegeheimigungen für Schutzzölle,
 - Herkunftsregeln, die die Zollfreiheit auf jene Güter beschränken, die einen lokalen Wertschöpfungsanteil von mindestens 35% aufweisen,
 - Zollkooperation und
 - Verhinderung des Handels mit giftigem Abfall;
4. Handelsliberalisierung in Richtung Schaffung eines Gemeinsamen Marktes durch
 - eine gemeinsame Wettbewerbspolitik einschließlich des freien Verkehrs von Arbeit, Kapital, Dienstleistungen und Waren,

- Zusammenarbeit in der Exportförderung,
 - Zusammenarbeit bei der Wettbewerbsförderung,
 - Aufbau gemeinsamer Verhandlungskapazitäten;
5. Zusammenarbeit in den produktiven Sektoren:
- in Landwirtschaft und Nahrungsmittelsicherheit,
 - bei Investitionen und Industrieentwicklung, die komparative Vorteile der Mitgliedsländer berücksichtigt,
 - beim Tourismus und im Wildtiermanagement und
 - in Umwelt- und Ressourcenfragen;
6. Kooperation bei der Infrastrukturentwicklung und bei Unterstützungsdienstleistungen;
7. Kooperation bei der Standardisierung, der Qualitätssicherung, dem Meßwesen und bei Prüfverfahren;
8. Zusammenarbeit bei Information und Kommunikation;
9. Entwicklung der menschlichen Fähigkeiten, von Wissenschaft und Technik;
10. Koordination der Sozialpolitik, der Immigration und der Arbeitspolitik.

Umsetzungsstrategie

Im Vergleich zu den Prioritätensetzungen der Entwicklungsstrategie 1997–2000 fällt eine stärkere Betonung des langfristigen Prozeßcharakters der Wirtschaftsintegration auf. Konvergenzkriterien und Schutzmaßnahmen gegen unerwünschte Wirkungen der Handelsliberalisierung wird mehr Raum eingeräumt, der freie Verkehr von Arbeit, Kapital, Dienstleistungen und Waren vom Status eines eigenständigen Entwicklungsziels zu dem eines instrumentellen herabgestuft. Die Umsetzungsstrategie besteht vor allem aus drei Elementen: Abstimmungsgespräche, gemeinsame Prioritätensetzung, Mobilisierung von Finanzquellen für kostenrelevante Entscheidungen – insbesondere für die Industriepolitik. Die Umsetzungsstrategie im Falle der Zollunion sieht als ersten Schritt die Ausarbeitung eines Freihandelsprotokolls bis Ende 2001 vor. Es soll für eine Übergangsperiode Tansania und Uganda erlauben, bestimmte kenianische Einfuhrwaren mit einem Zoll zu belasten. Es handelt sich um sogenannte sensitive Produkte, also Waren, die für die Industrie der Einfuhrländer von großer Bedeutung sind, allerdings von diesen selbst nicht zu einem Preis und einer Qualität hergestellt werden können, zu denen sie mit kenianischen Erzeugnissen konkurrieren könnten. Kenia gewährt Uganda und Tansania vom Zeitpunkt des Inkrafttretens des Handelsprotokolls an völlige Zollfreiheit auf alle in beiden Ländern produzierten Waren. Voraussetzung ist ein Konsens über die Ursprungsregeln. Sie legen fest, wie hoch der Wertschöpfungsanteil der EAC-Länder am Preis des Endprodukts sein muß (s. Punkt 3). Nach Ablauf der Übergangsperiode wenden die EAC-Mitgliedsländer einen gemeinsamen Außenzoll an. Das hierfür erforderliche Protokoll soll bis 2003 ausgehandelt werden. Erster Schritt zum freien Personenverkehr ist der Abbau bestehender Beschränkungen, insbesondere der Visumpflicht.

Umsetzungschancen, Interessen und Positionen der Mitgliedsländer

Die Bewertung der Umsetzungschancen fällt sehr unterschiedlich aus. Gute Umsetzungschancen

Noch am größten sind sie bei Standardisierungsfragen und der Harmonisierung der Wirtschafts-, Geld- und Steuerpolitik, weil hier alle drei Länder nur wenig von den uniformen Auflagen der IWF- und weltbankgesteuerten Strukturanpassungsprogramme abweichen können. Dennoch gibt es erhebliche Unterschiede bei der Umsetzung dieser Programme, insbesondere bei der Deregulierung und Privatisierung der Wirtschaft. Die größten Fortschritte hat hier Uganda vorzuweisen, die geringsten Tansania. Da sich der Vertrag jедоch ausdrücklich zu den Prinzipien der variablen Geometrie und Asymmetrie bekennt, verursachen diese Unterschiede auf abstrakter Ebene kein grundsätzliches Problem. Im Detail können sich aber erhebliche Friktionen einstellen, wenn etwa bei der Entwicklung des Telekommunikationssektors die entscheidenden Akteure auf seiten Kenias und Tansanias Staatsunternehmen sind, auf seiten Ugandas Vertreter der Privatwirtschaft. Schwierig dürfte sich auch eine gemeinsame Steuerpolitik gestalten, da sie grundlegend in die staatliche Haushaltspolitik eingreift. Die Steuersätze Kenias, Tansanias und Ugandas für Privatpersonen und Unternehmen variieren signifikant – auch die Bedeutung von Steuereinnahmen für den Staatshaushalt. In Kenia liegt deren Anteil bei 30%, in Tansania erreicht er nicht einmal die Hälfte dieses Prozentwerts. Ein Konsens über einen regional uniformen Steuersatz müßte jedoch möglich sein. Möglich sein müßte auch eine Annäherung bei den Prioritäten der Industrialisierungsstrategie, solange die daraus resultierenden Projekte aus den Entwicklungshilfeetat der Gebergemeinschaft finanziert werden, und klar ist, daß derartige regionale Projekte nicht zu Lasten der nationalen Entwicklungshilfezuflüsse gehen.

Betrachtet man die Entwicklung zentraler makroökonomischer Indikatoren, läßt sich bisher keine außerordentliche Konvergenz feststellen. Die OECD bemerkt hierzu: »In the EAC's case, indicators such as GDP, inflation and fiscal deficits do not show significant convergence.«⁵ Darüber hinaus verfehlen sie die selbstgesetzten Zielgrößen bei weitem. Die Inflationsraten Kenias und Tansanias lagen 1997 und 1998 noch im zweistelligen Bereich, die Sparquote erreichte in beiden Jahren in allen drei Ländern nicht annähernd 10%, das Wirtschaftswachstum kam in Kenia und Tansania bis Ende der 90er Jahre nie über 5% hinaus. Unter den verfügbaren Daten erreicht allein das Haushaltsdefizit die selbstgesteckten Ziele. Es lag zuletzt 1998 in Kenia und Tansania erheblich unter 5%, in Uganda nur knapp darüber.⁶ Zweifelhafte Umsetzungschancen

Für die Umsetzung der übrigen Vorhaben erscheinen die Aussichten weniger rosig. So wurde beispielsweise schon 1997 parallel zur Präsentation der »Development Strategy« ein EAC-Paß vorgestellt. Nach wie vor sind aber die EinreiseprozEDUREN für Kenianer, Tansanier und Ugander in die Geringere Umsetzungschancen

⁵ Andrea Goldstein/Njuguna S. Ndong'u, Regional Integration Experience in the Eastern African Region, Paris 2001 (OECD Development Centre, Technical Papers, No. 171, S. 29).

⁶ Quelle für alle diese Daten: World Bank Africa Database 2000 (CD-ROM).

Problematik der
Freihandelszone

jeweiligen Nachbarländer ähnlich aufwendig wie für Reisende, die von außerhalb der EAC kommen. Auch ist bisher – zumindest an Normalsterbliche – noch kein EAC-Paß ausgestellt worden. Darüber hinaus bedürfen Arbeitskräfte aus den EAC-Staaten, die in einem anderen Mitgliedsland Beschäftigung suchen, nach wie vor einer Aufenthalts- und Arbeitserlaubnis. Auch hier ist die Tragweite des Problems auf die formelle Wirtschaft begrenzt. Investitions- und Spekulationskapital kann bereits frei die Grenzen der EAC-Mitgliedsländer überschreiten. Ein großer Fortschritt ist auch die volle Konvertibilität zwischen den drei Währungen, die vor wenigen Jahren vereinbart wurde. Der Warenverkehr unterliegt noch den üblichen Beschränkungen (Zoll, nichttarifäre Handelshemmnisse), die wiederum ein erhebliches Ausmaß an Schmuggel von Konsumgütern in den Grenzregionen der Mitgliedsländer bedingen.

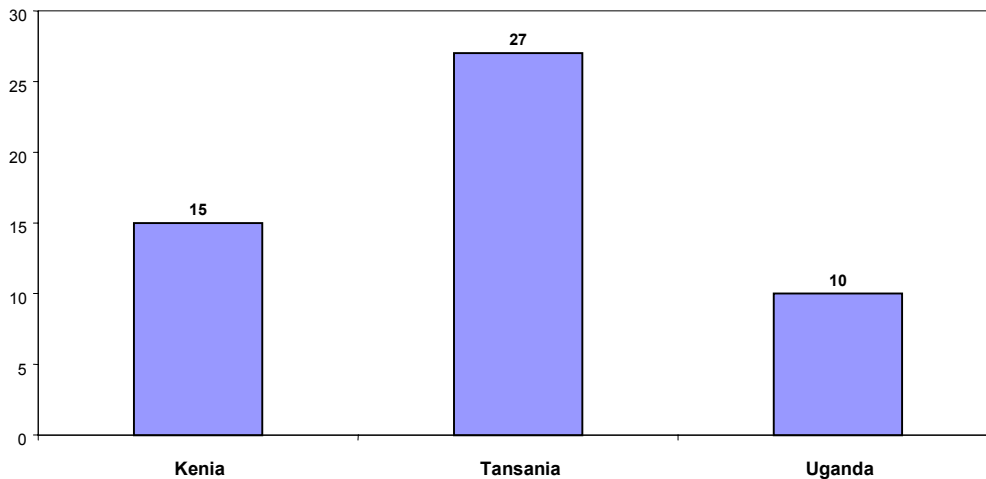
Die Einrichtung einer Freihandelszone zwischen den Mitgliedsländern dürfte sich jedoch noch schwieriger gestalten, als Bewegungsfreiheit von Personen und Kapital herzustellen. Im Falle des Zollabbaus zwischen den Mitgliedsländern zeichnet sich zwar ein Kompromiß ab, der es Tansania und Uganda erlauben würde, für vier Jahre einen Zollsatz von 10% auf kenianische Güter zu erheben, der dann in den beiden Folgejahren auf 5% reduziert würde und schließlich 0% erreicht haben müßte. Er könnte nur auf eine vor der Übergangsperiode auszuhandelnde Liste sensibler Güter angewandt werden. Diese dürften in den Warenkategorien tierische und pflanzliche Fette, Getränke, Tabakprodukte, Seife und Reinigungsmittel, Baumwolle, gefertigte Fäden, gefertigte Fasern, Filzstoffe, Textilien und Fahrzeuge (ohne Schienenfahrzeuge) zu finden sein. Diese Warenkategorien machen mehr als 20% des Inner-EAC-Handels aus.⁷ Kenia würde sich von Anfang an zu einem Nulltarif verpflichten. Zentrales Problem der andauernden Verhandlungen über diese Handelsfragen dürfte weniger der Zollsatz sein als die Festlegung der davon betroffenen Güter.⁸ Im Fall des Freihandelsabkommens zwischen der EU und Südafrika hat es mehrere Jahre gedauert, bis Einigkeit über die Liste sensibler Produkte hergestellt war. Selbst wenn ein solcher Konsens erzielt ist, bleibt fraglich, ob die EAC-Mitglieder die Bestimmungen des Handelsprotokolls fristgerecht umsetzen. Tansania hat die anstehende Umsetzung eines weiteren Schritts zum Abbau der Zölle zwischen den Staaten des Common Market for Eastern and Southern Africa (COMESA) zum Anlaß genommen, den Austritt aus dieser Regionalorganisation zu erklären. Unklar ist auch, ob es die EAC-Mitgliedsländer schaffen werden, Konsens über die Höhe des gemeinsamen Außenzolls herzustellen. Hier differieren die Zollsätze erheblich. Je

⁷ McKay et al., Economic Impact (Fn. 4), S. 69.

⁸ Gegenwärtig werden folgende Kriterien für die Identifizierung solcher Güter diskutiert: Das Produkt soll einem Industriesektor entstammen, (1) in dem Umgestaltung, Privatisierung oder Neubeginn nicht mehr als fünf Jahre zurückliegt, (2) der nicht mehr als 20% Marktanteil an diesem Produkt besitzt und (3) der für das Land aufgrund seines Beitrags zur Beschäftigung im modernen Sektor oder Wertschöpfungsanteil der weiterarbeitenden Industrie wirtschaftlich bedeutsam ist. Zudem soll das Produkt (4) mindestens 0,5% der Zolleinnahmen des Landes ausmachen.

nach Produktart erhebt Kenia drei verschiedene Zollsätze, wobei das Maximum bei 25% liegt. Im Fall Ugandas sind es zwei Zollsätze mit einem Maximum von 15% – wobei für einige Produkte 10% Aufschlag erhoben werden, bei Tansania vier, mit einem Höchstsatz von 30%. Dementsprechend variiert auch der Anteil, den die Einnahmen aus Außenzöllen an den gesamten Staatseinnahmen ausmachen (Grafik 10). In den gegenwärtigen Verhandlungen votieren Kenia und Uganda für einen Außenzoll von 15%, Tansania für 25%.

Grafik 10: Anteil der Zolleinnahmen an Staatseinnahmen in % (1996)



Quelle: A. McKay et al.

Die Umsetzungschancen werden vor allem durch die Erwartungen der Mitgliedsländer bestimmt, was Kosten und Nutzen der Integrationsmaßnahmen angeht. In wirtschaftlicher Hinsicht gibt es folgende Nutzen-

Nutzen-
erwartungen

- ☐ Realisierung von »economies of scale« durch die Versorgung eines größeren Marktes,
- ☐ regionale wirtschaftliche Arbeitsteilung und daraus resultierend Ausschöpfen komparativer Kostenvorteile,
- ☐ verstärkter Wettbewerb zwischen den Produzenten, der die Qualität der Produkte erhöht und deren Preise senkt sowie die Wettbewerbsfähigkeit der eigenen Produkte auf dem Weltmarkt verbessert,
- ☐ zusätzliche Ausfuhren in die anderen Mitgliedsländer,
- ☐ verbesserter Zugriff auf Ressourcen der anderen Mitgliedsländer,
- ☐ zusätzliche Investitionen extraregionaler Investoren aufgrund eines größeren Marktes und eines stabileren wirtschaftspolitischen Umfeldes.

Dem stehen folgende Kostenerwartungen gegenüber:

Kosten-
erwartungen

- ☐ Unternehmenspleiten und Arbeitsplatzabbau in regional nicht konkurrenzfähigen Wirtschaftssektoren,
- ☐ Penetration der Wirtschaft und des Arbeitsmarkts durch ausländische Investoren, Importeure und Arbeitskräfte,
- ☐ Souveränitäts- und Steuerungsverluste in der Wirtschafts-, Finanz- und Steuerpolitik,
- ☐ Einnahmeeinbußen vor allem bei den Zolleinnahmen.

Relevante
Akteure

Die Kosten- und Nutzenerwartungen fallen nicht nur von Land zu Land verschieden aus, sondern unterscheiden sich auch in den Mitgliedsländern je nach Akteursgruppen. Dabei ist vorauszuschicken, daß Interessengruppen in Kenia, Tansania und Uganda Schlagkraft und Legitimität deutscher Verbände fehlen. Ihr Einfluß auf die ostafrikanische Integration ist begrenzt, punktuell allerdings durchaus relevant. Hervorzuheben sind unter ihnen die Confederation of Tanzanian Industries (CTI) und die Uganda Manufacturers' Association (UMA). Trotz der relativen Stärke der kenianischen Privatwirtschaft hatten deren Wirtschaftsverbände keinen nennenswerten Einfluß auf den Integrationsprozeß. Ihre Zurückhaltung dürfte vor allem auf die überwiegend positiven Erwartungen zurückzuführen sein, die sie hinsichtlich der wirtschaftlichen Integration hegen, aber auch auf die Tatsache, daß die wesentlichen Unternehmerverbände von Minderheiten dominiert werden, die entweder, wie die Kikuyu, über keinen Zugang zur Regierung verfügen oder, wie die Asiaten, keinen Konflikt mit ihr riskieren wollen. Die Integrationsprozesse innerhalb der EAC werden vor allem von den Regierungen und hier im wesentlichen von den Staatsoberhäuptern gesteuert. Unterhalb dieser Ebene gibt es allerdings zwischen einzelnen Ministerien erhebliche Positionsunterschiede, so zwischen dem tansanischen Industrie- und Handelsministerium einerseits und dem Außen- sowie Finanzministerium andererseits. Generell scheinen in allen drei Mitgliedsstaaten die Außenministerien integrationsfreundlicher zu sein als die Fachministerien. Eine marginale Rolle spielen im ostafrikanischen Integrationsprozeß die Parlamente und Parteien. Eine intensivere Behandlung dieses Themas gibt es nur im Fall des ugandischen Parlaments und des tansanischen Parlamentspräsidenten. Die Parteien Ostafrikas, deren politische Programmatik in der Regel ohnehin dünn ist, haben sich regionale Integration als Thema bisher kaum zu eigen gemacht.

Generelle
Erwartungen

Allgemein kann festgestellt werden, daß die Kosten-Nutzen-Erwartungen hinsichtlich der EAC-Integration in Kenia am positivsten und in Tansania am negativsten sind. In Uganda scheinen sie relativ ausgeglichen zu sein. In Abweichung zu dieser Rangfolge war das politische Engagement für die regionale Integration bisher bei der ugandischen Regierung am höchsten, gefolgt von der tansanischen und dann erst der kenianischen. Im einzelnen stellen sich die Erwartungen folgendermaßen dar.

Laissez-faire-Einstellung
der kenianischen
Privatwirtschaft

In der kenianischen Privatwirtschaft und Regierung herrscht große Zuversicht darüber, wer aus der EAC den größten wirtschaftlichen Nutzen ziehen wird. Die Position der Stärke, in der diese Akteure Kenia sehen, gründet sich auf den im innerafrikanischen Vergleich hohen Stand industrieller Entwicklung und die enormen Handelsbilanzüberschüsse, die das Land im Austausch mit seinen Nachbarländern erzielt. Gerade die Handelsüberschüsse und die starke Ausweitung kenianischer Exporte nach Uganda und Tansania in den vergangenen Jahren schwächen aber das Engagement sowohl der Privatwirtschaft als auch der Regierung für eine Beschleunigung der regionalen Integration. Es überwiegt eine Laissez-faire-Haltung, die auf dem Bewußtsein beruht, daß man selbst ohne Zollabbau und Abbau nichttarifärer Handelshemmnisse in den Nachbarstaaten

bereits erhebliche wirtschaftliche Vorteile erzielt hat. Was können Kenia und seine Privatwirtschaft durch einen weiteren Abbau zusätzlich gewinnen, das den Preis von Souveränitätsaufgabe und die Gewährung nichtreziproker Handelsvorteile an Tansania und Uganda für eine Übergangszeit wert ist? Nicht allzu viel, scheint das Urteil etablierter Unternehmer und Politiker zu lauten. Tansania und Uganda haben zudem als Rohstofflieferant und Zulieferer von Halbfertigwaren und Kapitalgütern wenig bzw. so gut wie nichts zu bieten. Die etablierten kenianischen Unternehmer schließlich scheinen auch wenig Interesse an einer durch Wettbewerb forcierten Verbesserung der Qualität ihrer Waren und deren Verbilligung zu haben.

Ein solches Interesse könnte nur die Regierung aus gesamtwirtschaftlicher Verantwortung und in Wahrnehmung der Verbraucherinteressen zur Geltung bringen. Beides sind allerdings in der kenianischen Regierungspolitik keine sehr hoch bewerteten Güter. Im Gegenteil, die kenianische Regierung hat in den vergangenen 20 Jahren immer wieder eindrucksvoll bewiesen, daß sie zu wirtschaftlichen Reformen, die ihr Eingriffsmöglichkeiten in die Wirtschaft und damit Patronageressourcen entziehen, nur unter sehr großem Druck bereit ist. Warum sollte sie noch mehr der ohnehin bereits geschrumpften Pfründe an einen regionalen Markt oder an eine regionale Steuerungsbehörde abgeben?

Mangelndes
Engagement der
kenianischen Regierung

Bemerkenswerterweise sind in Kenia das Bewußtsein für die potentiellen Stärken der beiden anderen EAC-Mitgliedsländer bzw. die potentiellen Schwächen der eigenen Wirtschaft und damit das Wissen um die Risiken der Wirtschaftsintegration kaum entwickelt. Weder werden die beträchtlichen Investitionszuwächse in den beiden Nachbarstaaten, deren über dem kenianischen Durchschnitt liegende wirtschaftliche Wachstumsraten und die spürbaren Verbesserungen in der Telekommunikation und Teilen des Straßennetzes als problematisch für die künftige Wettbewerbsfähigkeit Kenias perzipiert noch das Disinvestment und der Verfall der physischen Infrastruktur in Kenia. Wenn es in der kenianischen Privatwirtschaft und der Regierung ein Gefühl der Schwäche gibt, dann besteht dies vor allem gegenüber südafrikanischen Produkten und Unternehmern. Daraus könnte sich im Fall Kenias ein wesentliches Argument für die Verstärkung der regionalen Integration innerhalb der EAC ergeben: die Abschottung des regionalen Marktes gegen die südafrikanische Konkurrenz.

Kenianische Selbstüber-
schätzung

Bei den Nachbarstaaten ist das Bewußtsein für eine langsame Verschiebung der Gewichte in den wirtschaftlichen Positionen der EAC-Mitgliedsländer unterschiedlich ausgeprägt. In Uganda ist es durchaus vorhanden, in Tansania wird es von einer Reihe von Befürchtungen überlagert: Der tansanische Markt würde mit kenianischen Produkten überschwemmt, die tansanischen Unternehmen würden von kenianischen Investoren aufgekauft, tansanische Industrie von ihren kenianischen Konkurrenten in die Pleite getrieben, Führungspositionen in der Wirtschaft Tansanias würden von Kenianern übernommen, und der Staatshaushalt würde aufgrund des Ausbleibens von Zolleinnahmen ruiniert. Diesen Befürchtungen haftet ein erhebliches Maß an Irrationalität an.

Tansanische
Minderwertigkeitsgefühle

Tansanische
Fehlperzeptionen

Erstens wird das Warenangebot in Tansania bereits von Waren aus Kenia, vor allem aber von Waren aus Südafrika beherrscht. Zweitens sind es südafrikanische Investoren und kaum kenianische, die sich gegenwärtig die wenigen Filetstücke der tansanischen Industrie aneignen. Ähnliches gilt für Spitzenpositionen in der tansanischen Privatwirtschaft – sie sind bereits in erheblichem Maß mit ausländischen Experten besetzt. Schließlich kann die tansanische Wirtschaft mit ihrer unterentwickelten Unternehmerschaft eigentlich nur von ausländischen Investoren und Managern profitieren. Gräbt man tiefer in den Schichten der Irrationalitäten, treten folgende Argumente zutage: Gegen Auslandsinvestoren sei grundsätzlich nichts einzuwenden, aber die Kenianer hätten nur Interesse am schnellen Geschäft in Form von Handel oder kurzfristig angelegten Investitionen. Jene Kenianer, die in Tansania investierten, seien vor allem Asiaten, die die ohnehin schon inakzeptable Dominanz dieser Minderheit in der tansanischen Wirtschaft verstärken würden. Und: ein gemeinsamer Markt mit freiem Personenverkehr und Niederlassungsfreiheit würde dazu führen, daß die kenianischen Bodenspekulanten, vor allem die Kikuyu, sich das fruchtbare Land in Tansania aneignen würden. Der Frage des Landbesitzes haftet in vielen afrikanischen Gemeinschaften noch immer etwas Mystisches an, das über herkömmliche Verteilungsfragen hinausgeht. In Tansania ist die Möglichkeit, privaten Landbesitz zu erwerben, nach wie vor eingeschränkt. Viele Tansanier befürchten eine Aufhebung dieser Beschränkungen im Rahmen der regionalen Integration und die Invasion aggressiver kenianischer Landherren. Diese Sorge ist jedoch nicht nur auf Tansania begrenzt. Sie wird auch in Uganda geäußert.

Reale
Integrationshemmnisse

Neben diesen eher in der Sozialpsychologie angesiedelten Integrationshemmnissen gibt es allerdings auch konkrete Interessen, die der raschen Einrichtung einer Freihandelszone in der EAC entgegenstehen und die wesentlich zur kurzfristigen Weigerung der tansanischen Regierung beitrugen, die erste Vertragsvorlage im Juni 1999 zu unterzeichnen. So klein die tansanische Industrie, so gering die Zahl der in ihr Beschäftigten und so schwach ihr Interessenverband nach westlichem Standard sind, so ist es ihr dennoch gelungen, mit einem düsteren Szenario zu den Folgen einer EAC-Freihandelszone für die tansanische industrielle Entwicklung die Verhandlungsposition der Regierung zu bestimmen. Dies liegt zum einen am bekannten Phänomen, daß eine kleine Zahl potentieller Verlierer einer Reform in der Lage ist, sich gegen eine größere Zahl potentieller Gewinner durchzusetzen, da sie ihre personellen und materiellen Ressourcen entschlossener einsetzt. Zum anderen liegt es an den hervorragenden Kontakten, über die etablierte Verlierer üblicherweise in den Regierungsapparat hinein verfügen. Im Fall Tansanias läßt sich dies an der Person des Industrie- und Handelsministers festmachen, der sich aus politisch-taktischem wie aber auch eigenem privatwirtschaftlichen Interesse zum Wortführer der Integrationsgegner gemacht hat.

Staatliche
Einnahmeverluste

Geschickt hat er auch Befürchtungen mobilisiert, daß ein Abbau von Zöllen auf kenianische Produkte erheblichen Schaden für die Staatseinnahmen hervorrufen würde. Zolleinnahmen sind angesichts der Schwäche

der meisten afrikanischen Staaten, Steuern einzutreiben, eine zentrale Einnahmequelle. Zudem bieten sie erhebliche individuelle Bereicherungschancen für die damit beauftragten Beamten und Politiker. Derartige Vorteile gibt man ohne Not nicht auf. Die Annahmen, wie hoch die tatsächlichen Verluste für die tansanische Staatskasse aus einem Nulltarif für den Handel innerhalb der EAC und einem gemeinsamen abgesenkten Außentarif wären, schwanken stark – allein für die Kosten der Freihandelszone zwischen 1,6 und 4,3% der gesamten tansanischen Staatseinnahmen. Tatsache ist allerdings, daß Tansania im Rahmen seines Strukturanpassungsprogramms ohnehin seinen Außenzoll stark verringern muß und ihm im Rahmen der Cross Border Initiative (s. unten) auch erhebliche Ressourcen zur Verfügung stünden (nach Auskunft der EU wurden Tansania 9 Mio. Euro angeboten), um die daraus resultierenden Verluste zumindest zeitweilig zu kompensieren.

Das Beispiel Uganda sollte Tansania verdeutlichen, daß eine konsequente Öffnung des eigenen Marktes wirtschaftlich von Vorteil sein kann. Uganda erhebt von allen drei EAC-Ländern den geringsten Außenzoll und kann gleichzeitig das regional höchste Wachstum der Wirtschaft in den vergangenen Jahren vorweisen. Da Uganda zugleich am konsequentesten in der Region an der Umsetzung des Strukturanpassungsprogramms gearbeitet hat, entstammen die negativen Erwartungen, die in der ugandischen Privatwirtschaft bezüglich der regionalen Integration gehegt werden, vor allem der Befürchtung, das Tempo der Reformen könnte durch Harmonisierung im Rahmen des Integrationsprozesses verschleppt werden. Daneben gibt es zwar auch in Uganda eine kleine Gruppe von Unternehmern, die die Konkurrenz kenianischer Unternehmer fürchtet. Doch scheint ihr Einfluß nicht auszureichen, um die Position der ugandischen Regierung in den Verhandlungen über die Einrichtung einer Freihandelszone zu bestimmen. Zumindest behaupten Teilnehmer der Verhandlungen, daß die ugandische Verhandlungsposition sehr viel näher an der liberalen Haltung Kenias liege als an der protektionistischen Tansanias. Ursache hierfür dürfte zum einen das relativ große, in manchen Fällen überzogene Selbstbewußtsein ugandischer Unternehmer sein, in puncto Wettbewerbsfähigkeit mit ihren kenianischen Konkurrenten mithalten zu können, wenn nicht sogar ihnen überlegen zu sein.

Ugandischer Reformwille

Zum anderen wird die ugandische Regierungsposition zur Schaffung eines gemeinsamen Marktes in Ostafrika vor allem von Musevenis Einsicht bestimmt, daß der ugandische Markt auf Dauer zu klein ist, um Auslandsinvestitionen in einem für die sozioökonomische Entwicklung des Landes notwendigen Maß anzulocken und international konkurrenzfähige Produkte herstellen zu können. Musevenis Erwartungen in bezug auf regionale Integration sind stark von volkswirtschaftlicher Rationalität geprägt – und zudem von dem Bewußtsein, selbst die Führungsrolle in einer ostafrikanischen Gemeinschaft ausfüllen zu können. Andererseits ist sich Museveni der Abhängigkeit des Binnenlandes Uganda von seinen Nachbarn, vor allem von Kenia, sehr bewußt. Der Großteil des ugandischen Außenhandels wird über den Hafen Mombasa und eine Route abgewickelt,

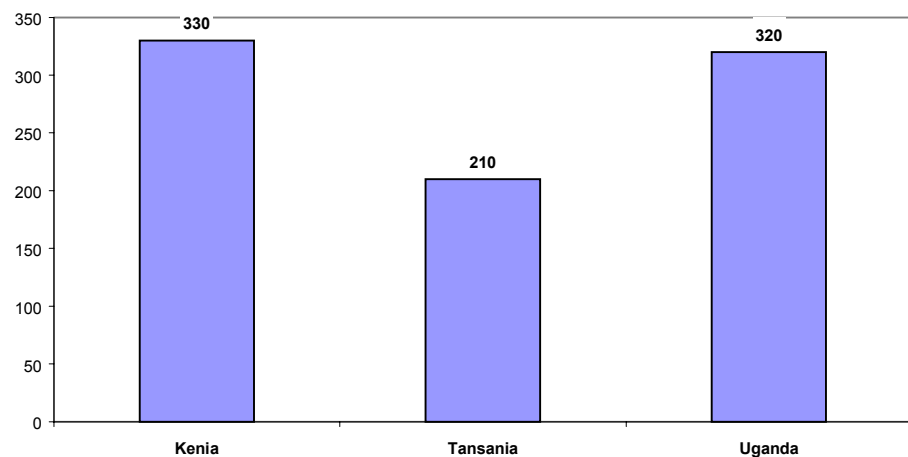
Musevenis Agenda

Überzogene
positive Erwartungen

die fast ausschließlich über kenianisches Hoheitsgebiet führt. Vertraglich bindende Vereinbarungen, die den freien Warenverkehr von und nach Uganda garantieren, können diese Verwundbarkeit erheblich reduzieren.

An dieser Stelle ist zu fragen, ob die gesamtwirtschaftlichen Nutzenerwartungen realistisch sind, die nicht nur Museveni, sondern auch wichtige Teile der ugandischen und kenianischen Privatwirtschaft im Hinblick auf die Schaffung eines gemeinsamen Marktes hegen. Tatsache ist, daß die Komplementarität der Güter und Rohstoffe, die die drei ostafrikanischen Länder hervorbringen, gering ist. Die einzig nennenswerte Halbfertig- und Fertigwarenproduktion der Region in Kenia greift kaum auf ugandische und tansanische Vorprodukte oder gar deren Kapitalgüter zurück. Die Hoffnungen auf die Schaffung einer effizienten regionalen Arbeitsteilung, die in der Produktion international konkurrenzfähiger Produkte resultiert, dürften sich nur in einigen wenigen Bereichen als realistisch erweisen. Zudem ist selbst ein gemeinsamer ostafrikanischer Markt von 80 Mio. Menschen beim gegenwärtigen Durchschnittseinkommen von 280 US-Dollar zu klein (Grafik 11), um Auslandsinvestoren im großen Stil anzulocken oder erhebliche »economies of scale« zu generieren.

Grafik 11: BIP pro Kopf, in \$



Quelle: World Bank

Erweiterung?

Mittelfristig dürfte die EAC deshalb nicht um eine Erweiterung ihrer Mitgliedschaft umhinkönnen (s. unten). Für Museveni scheint klar zu sein, daß eine Erweiterung in Richtung Westen erfolgen muß. Die Intervention Ugandas in die DR Kongo folgte anfänglich vor allem einer sicherheitspolitischen Rason. Mittlerweile haben aber der Zugriff auf wichtige mineralische Rohstoffe, an denen es Uganda mangelt, und die Versorgung des Ostkongo mit in Uganda produzierten oder zumindest via Uganda gehandelten Waren eine ausreichende wirtschaftliche Bedeutung erlangt, um den Verbleib ugandischer Truppen in dieser Grenzregion zu rechtfertigen. Museveni hat kaum ein Hehl daraus gemacht, daß er den Ostkongo für einen natürlichen, aber auch wichtigen Bestandteil des ostafrikanischen

Wirtschaftsraums hält. Das Engagement Ugandas im Kongo ist jedoch auch zum Teil dafür verantwortlich, daß der Einsatz Musevenis für die EAC in den vergangenen Jahren zurückgegangen ist. Erstens bindet es nicht nur militärische Ressourcen, sondern auch politische Kräfte. Der für Regionalbeziehungen zuständige stellvertretende Minister im ugandischen Außenministerium ist beispielsweise ausschließlich mit dem Kongo-konflikt befaßt. Zweitens hat das Engagement die Position Musevenis innenpolitisch geschwächt. Seine Möglichkeiten, vorhandene Widerstände gegen seine zahlreichen politischen Initiativen zu übergehen, haben abgenommen. Und drittens ist die wirtschaftliche Notwendigkeit, die EAC zum Erfolg zu führen, aufgrund der Marktchancen im Kongo und des Zugriffs auf dessen Rohstoffreichtum geringer geworden.

Politische Zusammenarbeit und politische Föderation

Ausgangsbedingungen

Alle drei ostafrikanischen Staaten haben in den vergangenen 13 Jahren umfangreiche politische Reformprogramme umgesetzt. Uganda hat einen mühevollen Weg zurückgelegt vom Bürgerkriegschaos über ein dezentra-lisiertes Modell der Einheitsbewegung zu einem Keiparteiensystem. Begleitet wurde dieser Prozeß von anhaltenden Rebellenaktivitäten im Norden und Nordwesten, seit wenigen Jahren auch im Westen des Landes sowie von einem aufwendigen Prozeß der Verfassungsreform. An dessen vorläufigem Ende steht ein System, das zwar beachtliche Kompetenzen an die lokale Ebene abgetreten, aber mit jeder Kompetenzerweiterung auch die Schwächung partizipatorischer Elemente erlebt hat; das zwar auf individueller Ebene – Lokalräte, Abgeordnete, Präsident – ein erhebliches Maß an offen ausgetragenem Wettbewerb erlaubt, aber Wettbewerb der formal immer noch existierenden Parteien verbietet; das zwar einen umfangreichen Schutz der Menschenrechte und auch beträchtliche politische Freiheiten in den befriedeten Gebieten Ugandas gewährleistet, aber der Bevölkerung in den Rebellengebieten fundamentale Rechte und Freiheiten vorenthält; das zwar eine kritische und aktive Presse aufweist, dessen Zivilgesellschaft aber nach wie vor unter den Folgen des jahrzehntelangen Bürgerkriegs leidet und vergleichsweise schwach ist.

Politische Reformen in
Uganda,...

Auch Kenia hat sich 1992 auf einen Reformpfad begeben, allerdings nur nolens volens. Ausschlaggebend dafür, daß die kenianische Regierung dem Druck einer erstarkenden Oppositionsbewegung auf Abschaffung des Einparteiensystems nachgegeben hat, war die zeitweilige Aussetzung der Entwicklungshilfe durch die internationale Gebergemeinschaft. Seither hat die kenianische Regierung die Strategie verfolgt, so viele Zugeständnisse an die Demokratisierung zu machen, wie nötig, um sich das Wohlwollen der Geber zu erhalten und Massenproteste zu verhindern, aber keinerlei Entgegenkommen in den Punkten zu zeigen, die den Machterhalt in Frage stellen könnten. Wahlen wurden manipuliert, ethnische Konflikte

...Kenia...

mobilisiert, Oppositionelle gekauft und unter Druck gesetzt, die Presse eingeschüchtert und der Prozeß der Verfassungsreform durch eine permanente Hinhaltetaktik ad absurdum geführt. Gleichzeitig ist aber die Zivilgesellschaft in Kenia derart erstarkt und der Druck der Gebergemeinschaft ausreichend groß geworden, um eine autoritäre Restauration unwahrscheinlich zu machen. Kenia verharrt im Zustand einer blockierten Demokratie und einer fragilen Stabilität, der zum Negativen wie auch Positiven hin wohl nur aufgebrochen werden kann, wenn Moi seiner verfassungsmäßigen Verpflichtung nachkommt, bei den nächsten Präsidentschaftswahlen nicht mehr zu kandidieren.

...und Tansania

Tansania ging den Weg einer Demokratisierung von oben. Die Schwäche der tansanischen Zivilgesellschaft und der politischen Opposition erlaubte es der Regierung, eine gesteuerte Demokratisierung zu betreiben, die sie etwaiger Kritik und entsprechender Forderungen der internationalen Gebergemeinschaft enthebt, gleichzeitig aber keine wirkliche Gefahr für ihre Machtausübung bedeutet. Die Regierungspartei verfügt im nationalen Parlament über eine komfortable Mehrheit, die sie bei den Wahlen des Jahres 2000 gegenüber der vorangegangenen Legislaturperiode sogar noch ausbauen konnte. Auch Präsident Mkapa gelang eine Verbesserung seines Wahlergebnisses. Die Presse in Tansania ist zwar kritischer und mannigfaltiger geworden, ihre Reichweite aber auf die wenigen urbanen Zentren beschränkt. Die Opposition, die über einige wenige regionale Hochburgen verfügt, scheint ebensowenig wie die Regierung geneigt, die Errungenschaft der politischen Stabilität in Tansania einem aggressiven Konfrontationskurs zu opfern. Die Konsensorientierung scheint in der tansanischen Gesellschaft noch stärker zu sein als in vielen anderen afrikanischen Staaten. Menschenrechte und politische Freiheiten sind weitgehend gewährleistet. Dies alles gilt jedoch ausschließlich für das Festland. Auf Sansibar gleicht die politische Situation in vielem der Kenias.

Außen- und sicherheitspolitische Herausforderungen für Uganda,...

Alle drei ostafrikanischen Staaten stehen außen- und sicherheitspolitisch vor erheblichen Herausforderungen, die zum Teil miteinander verknüpft sind. Am größten sind sie für Uganda. Das Land ist nicht nur mit Rebellenbewegungen innerhalb der eigenen Landesgrenzen konfrontiert, sondern indirekt in den Sudankonflikt und direkt in den Kongokrieg involviert.

Trotz eines Abkommens mit der Regierung in Khartum unterstützt Uganda nach wie vor die südsudanesischen Rebellen. Nachdem ugandische Truppen zusammen mit ihren ruandischen Waffenbrüdern Laurent Kabila im ehemaligen Zaire zur Macht verholfen haben, stehen sie seit 1998 zur Unterstützung der dessen Regierung bekämpfenden Rebellen erneut im Kongo. Uneinigkeit über Kriegsziele sowie Streitigkeiten über die Kontrolle zentraler Orte und Ressourcen haben der einst unverbrüchlichen Freundschaft der ugandischen mit der ruandischen Regierung schweren Schaden zugefügt, wenn nicht sie sogar zerbrechen lassen. Die von Uganda und Ruanda unterstützten Rebellen sind zersplittert und miteinander verfeindet, ugandische und ruandische Truppen immer häufiger in Gefechte miteinander verwickelt. Die Besatzerrolle unterminiert die einst gerühmte

Moral und Integrität der ugandischen Armee. Musevenis Argument, die Intervention in den Kongo sei – wie auch die anhaltende Unterstützung der südsudanesischen Rebellen – notwendig, um die vor allem aus dem Sudan über Kongo versorgten Rebellen von ihrem Nachschub abzuschneiden, wird permanent durch die Verstärkung der Rebellenaktivitäten im ugandischen Grenzgebiet zum Kongo und die Fortdauer des massiven Widerstands im Norden widerlegt. Uganda befindet sich wegen der Überdehnung seiner militärischen Kapazitäten durch das Engagement in einer Reihe von Konflikten und angesichts des Niedergangs der Moral der Besatzungstruppen in einer sicherheitspolitisch schwierigen Lage. Die volkswirtschaftlichen Kosten des Kongo-Abenteuers sind hoch und schlagen sich mittlerweile negativ auf Investitionstätigkeit, Wirtschaftswachstum und Staatshaushalt nieder. Die wirtschaftlichen Gewinne, die die Intervention ermöglicht, werden vor allem von einzelnen korrupten Militärs und Politikern sowie wagemutigen Unternehmern gemacht. Zugleich gefährdet die Intervention Ugandas Status als Lieblingskind der amerikanischen Afrikapolitik und als Musterreformer. In der US-Administration nimmt die Kritik am »new leader« Museveni zu, die internationale Gebergemeinschaft hinterfragt die Höhe der ugandischen Militärausgaben zunehmend kritisch.

Gegenüber den Bedrohungen, denen Uganda ausgesetzt ist, nehmen ...Kenia... sich jene Kenias geradezu vernachlässigbar aus. Dennoch ist nicht zu übersehen, daß der Staatszerfall in Somalia und die Bürgerkriege in Äthiopien und im Sudan erhebliche destabilisierende Wirkung entfalten. Sie liegt vor allem im Waffenschmuggel und dem damit drastisch ansteigenden Niveau der Gewaltkriminalität in den Peripherien und urbanen Zentren. Die weitgehende Absenz einer staatlichen Ordnungsmacht in den Grenzregionen Äthiopiens, des Sudans, aber auch Ugandas hat dazu geführt, daß Viehdiebstahl, der zwischen den Völkerschaften Ostafrikas eine lange Tradition hat, immer öfter über die Grenzen hinweg und mit wachsendem Gewalteinsatz begangen wird. Neben diesen unmittelbar sicherheitspolitischen Bedrohungen bestand lange Zeit das größte außenpolitische Problem Kenias in den gestörten Beziehungen zur internationalen Gebergemeinschaft. Aufgrund des mangelnden politischen und wirtschaftlichen Reformwillens der Regierung verlor das Land zu Beginn der 90er Jahre die Position der meistbegünstigten Nation in der Politik westlicher Industrieländer gegenüber der Subregion am Großen Horn. Seit Ausbruch des Kongokrieges, der weiteren Destabilisierung des Horns von Afrika und dem Bombenanschlag auf die US-Botschaft hat das Land allerdings in der Sympathieskala des Westens wieder erheblich an Boden gutgemacht.

Tansanias sicherheitspolitische Hauptsorge sind die Rückwirkungen des ...und Tansania Bürgerkriegs in Burundi, Ruanda und der DR Kongo auf das Land. Vor allem die ersten beiden Kriege haben zu enormen Flüchtlingsbewegungen nach Tansania geführt. Sie bergen die Gefahr, daß die beiden Konflikte zunehmend auf tansanischem Boden ausgetragen werden und daß die tansanische Grenzregion zunehmend Verteilungskonflikte anzieht. Deshalb

hat auch Tansania zu Lebzeiten Nyereres eine äußerst aktive Rolle bei Vermittlungsversuchen im Burundikonflikt gespielt. Seit seinem Ableben scheint sich die tansanische Politik darauf zu konzentrieren, die negativen Folgen der Kriege in der Nachbarschaft auf das Land zu minimieren, nicht aber sich direkt in sie einzuschalten. Generell ist mit dem Tod Nyereres, aber auch schon nach seinem Rücktritt vom Präsidentenamt ein weitgehender Rückzug von der hyperaktiven Außenpolitik festzustellen, die das Land über Jahrzehnte auszeichnete. Am ehesten war eine entschlossene Außenpolitik noch zeitweilig innerhalb der EAC zu beobachten. Die politische Führung des Landes, das im Kalten Krieg nicht nur regional, sondern auch international eine hervorgehobene Rolle spielte, agiert immer mehr selbstbezogen. Die Beziehungen zur internationalen Gemeinschaft wären weitgehend störungsfrei, würden nicht immer wieder Korruptionsvorfälle, mangelnder wirtschaftlicher Reformwille und die Repression auf Sansibar deren Kritik provozieren.

Zielsetzungen und Umsetzungsstrategie

Politische
Föderation

Ziel der EAC ist eine politische Föderation. Ihre Mitgliedsländer scheinen sich der Langwierigkeit eines solchen Prozesses bewußt zu sein. Sie konzentrieren sich deshalb in einer ersten Phase auf die Zusammenarbeit in politischen und rechtlichen Angelegenheiten. Im Vordergrund der politischen Zusammenarbeit steht eine gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, die die gemeinsamen Werte, fundamentalen Interessen und die Unabhängigkeit der Gemeinschaft schützen, Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Beachtung der Menschenrechte und grundlegender Freiheit entwickeln sowie konsolidieren, Frieden und internationale Sicherheit bewahren und die Zusammenarbeit auf internationaler Ebene fördern soll. Die rechtliche Kooperation zielt auf die Harmonisierung der Rechtsausbildung und Rechtspatente sowie auf die Standardisierung der Rechtsprechung. Ein Element der politischen Zusammenarbeit im weiteren Sinne ist auch die Förderung des Privatsektors und der Zivilgesellschaft. Die Mitgliedsstaaten verpflichten sich zu einem kontinuierlichen Dialog mit Vertretern beider Bereiche auf Gemeinschafts- und nationaler Ebene.

Politische
Kooperation

Konkret sollen die Ziele der politischen Zusammenarbeit durch folgende Maßnahmen erreicht werden:

- ☐ Erarbeitung gemeinsamer außen- und sicherheitspolitischer Positionen durch systematische Zusammenarbeit,
- ☐ Koordinierung der Vorgehensweise in internationalen Organisationen und internationalen Konferenzen;
- ☐ bedingungslose Unterstützung für die Außen- und Sicherheitspolitik der Gemeinschaft und Vermeidung von Handlungen, die deren Interessen und Effektivität als kohärente Kraft in internationalen Gremien schaden;
- ☐ friedliche Konfliktbeilegung zwischen und in den Mitgliedsländern;
- ☐ Koordinierung der Verteidigungspolitik;
- ☐ Förderung der Zusammenarbeit der nationalen Parlamente.

Darüber hinaus verpflichten sich die Partnerstaaten zur Verhinderung, Bewältigung und Beilegung von Konflikten. Sie bekennen sich zur Förderung der guten Nachbarschaft und wollen gemeinsam Mechanismen für Katastrophenschutz sowie Flüchtlingsmanagement entwickeln. Ein weiterer zentraler Punkt ist die Zusammenarbeit bei der Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität. Die Harmonisierung im Rechtssystem soll durch die Erarbeitung eines gemeinsamen Lehrplans für Rechtsanwälte und die Angleichung des nationalen Rechts erreicht werden. Der Generalsekretär der EAC wird damit beauftragt, geeignete Konsultationsforen für die Privatwirtschaft, die Zivilgesellschaft und andere Interessengruppen zu schaffen. Schließlich wird eine Reihe von Einzelmaßnahmen angeführt, um die Privatwirtschaft zu stärken und die Zusammenarbeit zwischen Wirtschaftsverbänden und Berufsvereinigungen zu verbessern.

Bei der Analyse des Vertragstextes zur politischen und rechtlichen Kooperation fallen drei Punkte auf: Bewertung

- Im Vergleich zur Development Strategy und zu frühen Vertragsentwürfen sind die Ausführungen zur politischen Zusammenarbeit dünn und unspezifisch. Sie nehmen im Vertragstext nur einen unbedeutenden Platz ein: Kapitel 23–25 von 29, Artikel 123–129 von 153.
- Spezifisch werden die Erläuterungen allein in den Abschnitten Kriminalitätsbekämpfung, Rechtsharmonisierung sowie Förderung der Privatwirtschaft und der Zusammenarbeit von Wirtschaftsverbänden.
- Für die zentralen Elemente des Schutzes gemeinsamer politischer Werte auf nationaler Ebene, der Abstimmung in internationalen Gremien, der sicherheits- und verteidigungspolitischen Kooperation, der Konfliktbewältigung und der Förderung der Zivilgesellschaft werden keinerlei Umsetzungsstrategien skizziert.

Umsetzungschancen, Interessen und Positionen der Mitgliedsländer

Angesichts der unterschiedlichen Interessenlage der Regierungen der Mitgliedsländer im Hinblick auf politische und rechtliche Kooperation kann dieser Befund kaum überraschen. Noch weniger als im Fall der wirtschaftlichen Integration wird die Interessenlage durch den Einfluß von Nichtregierungsakteuren verwischt. Das gilt vor allem für den Bereich Außen- und Sicherheitspolitik. Im Bereich Innenpolitik gibt es einige Segmente – gemeinsame politische Werte, Rechtszusammenarbeit, Kooperation der Parlamente, der Privatwirtschaft und der Zivilgesellschaft –, in denen diese Akteure Aktivitäten entfalten.

Unterschiedliche
Interessenlage

Das Grundproblem bei der Selbstverpflichtung der Mitgliedsländer zur Verfolgung gemeinsamer politischer Werte auf regionaler und nationaler Ebene ist, daß sie gegen die im Vertrag genannten hehren Prinzipien bereits im hohen Maß dort verstoßen, wo es in ihrer eigenen Macht läge, sie umzusetzen: in der eigenen Innenpolitik. Mit Ausnahme des Festlands- teils von Tansania sind in allen drei Mitgliedsstaaten erhebliche Verstöße gegen demokratische, rechtsstaatliche und menschenrechtliche Grundsätze zu verzeichnen. Da diese Verstöße Teil der nationalen Machtpolitik

Wertegemeinschaft?

sind, zeigen die Regierungen der Mitgliedsländer wenig Interesse daran, regional effektive Mechanismen zu schaffen, mit denen die Einhaltung der politischen Werteverpflichtung überwacht und Verletzungen geahndet werden könnten. Andererseits ist genau dies das Anliegen zahlreicher Nichtregierungsorganisationen und auch der Anwaltsverbände in allen drei Mitgliedsstaaten. Daß sie hiervon nichts in den Vertragstext einbringen konnten, zeigt den – zumindest im Bereich der politischen Kooperation – wenig mehr als deklaratorischen Charakter der Abstimmung mit der Zivilgesellschaft. In der mangelnden Einhaltung politischer Grundprinzipien auf nationaler Ebene dürfte langfristig das bei weitem größere Hindernis für die Errichtung einer politischen Föderation bestehen als in dem systemischen Unterschied zwischen Kenias und Tansanias Mehrparteiensystem einerseits sowie Ugandas Keinparteiensystem andererseits. Die Ablösung des ugandischen Keinparteiensystem durch ein Mehrparteiensystem ist durch einen einfachen Verfassungsakt zu bewerkstelligen.

Harmonisierung der
Rechtssysteme

Die nationalen Anwaltsvereinigungen haben ein ausgeprägtes Interesse an der Harmonisierung der Rechtssysteme. Nicht zuletzt deshalb verfügen sie als eine der wenigen Interessengruppen mit der East African Law Society (EALS) über einen funktionierenden Regionalverband. Von einer Harmonisierung versprechen sie sich einen größeren Markt für ihre Dienstleistungen. Insbesondere die ugandischen und tansanischen Rechtsanwälte erhoffen sich einen restriktionsfreien, lukrativen Zugang zum größeren kenianischen Recht. Der Harmonisierung steht im Prinzip nichts entgegen, da alle drei Länder auf das britische Rechtssystem aufbauen. Fraglich ist jedoch, ob die Regierungen bereit sind, sich durch verbindliche regionale Rechtsübereinkommen ihre eigenen Gestaltungsspielräume beim nationalen Recht und damit auch Möglichkeiten zu deren Instrumentalisierung in der politischen Auseinandersetzung nehmen zu lassen. Dem Mangel an Rechtsstaatlichkeit und Rechtssicherheit in allen drei Mitgliedsländern müßte erst auf nationaler Ebene abgeholfen werden, ehe regionale Übereinkünfte Wirkung entfalten können – zumal, wenn sich der regionale Gerichtshof in einer relativ schwachen Position befindet.

Privatwirtschaft und
Zivilgesellschaft

Auf der Ebene der verbesserten Zusammenarbeit der nationalen Wirtschaftsverbände dürften die Hauptthemmnisse nicht auf seiten der Regierungen zu finden sein – wenngleich ihr Interesse an schlagkräftigen Interessenverbänden, die Einfluß auf die Regierungspolitik nehmen können, naturgemäß begrenzt ist. Einem gemeinsamen Vorgehen der Wirtschaftsverbände auf regionaler Ebene steht vor allem dreierlei entgegen: die Zersplitterung der Verbände auf nationaler Ebene, ihre organisatorische und politische Schwäche und schließlich erhebliche Interessendivergenzen zwischen den Verbänden der drei Mitgliedsländer. Die integrationsskeptische Haltung des tansanischen Industrieverbandes, die tendenziell vom ugandischen Produzentenverband geteilt wird, wurde bereits genannt. Im Gegensatz hierzu betont beispielsweise der tansanische Handelsverband die Dringlichkeit schneller Fortschritte in der Regionalintegration. Die drei genannten Defizite wird auch der East African Business Council, in dem die Interessenverbände der Privatwirtschaft

vertreten sind, nicht beheben können. Grundsätzliche Interessendivergenzen gibt es hingegen zwischen den Nichtregierungsorganisationen der Zivilgesellschaft kaum. Hier behindern vielmehr – neben strukturellen Schwächen und Fragmentierung – ihre starke Bezogenheit auf die Innenpolitik und der Widerstand der nationalen Regierungen eine effektive Zusammenarbeit auf regionaler Ebene.

Eine solche Zusammenarbeit ist auch auf der Ebene der nationalen Parlamente kaum zu erwarten. Sie wird bisher fast ausschließlich von Einzelpersonen getragen, glücklicherweise auch von allen drei Parlamentsprechern. Für die Parlamente und für die in ihnen vertretenen Parteien gilt, daß sie fast ausschließlich mit innenpolitischen Angelegenheiten beschäftigt sind. Außenpolitik generell und regionale Integration im besonderen spielen mit Ausnahme des ugandischen Parlaments auf deren Agenden eine zweitrangige Rolle. Daran wird auch die Schaffung einer Regionalversammlung, deren Schwächen bereits diskutiert wurden, wenig ändern – zumal die Mitglieder der Versammlung nicht aus den Reihen der nationalen Parlamente kommen dürfen. Zusammenarbeit und Austausch zwischen einzelnen Parteien der Region gibt es zwar, ihnen fehlt aber jegliche Institutionalisierung.

Legislativen

In der Außen- und Sicherheitspolitik mangelt es an einer aktiven Beteiligung von Akteuren außerhalb der Regierung nahezu völlig – mit der bereits erwähnten Ausnahme des ugandischen Parlaments und hier des Ausschusses für das Präsidentenamt und Auswärtige Angelegenheiten. Der Zuschnitt dieses Ausschusses unterstreicht bereits, daß innerhalb der Regierung Außenpolitik fast ausschließlich die Domäne des jeweiligen Staatsoberhauptes ist. Der Einfluß der Außenminister darauf ist begrenzt. In den Mitgliedsländern dürfte allein der tansanische Außenminister über Einfluß verfügen, da er ein einflußreicher Funktionär der Regierungspartei ist und der tansanische Präsident weniger autoritär als seine Kollegen in Kenia und Uganda veranlagt zu sein scheint. Über diesen Personenkreis hinaus spielt die ugandische Armeeführung eine erhebliche Rolle in der Sicherheitspolitik des Landes.

Außen- und
Sicherheitspolitik

Einer regionalen Außen- und Sicherheitspolitik der Mitgliedsländer stehen erstens, wie bereits ausgeführt, das Mißtrauen und die wechselseitige Abneigung zwischen Museveni und Moi gegenüber, die von Mkapa nicht immer überbrückt werden können. Zweitens – und als kooperationshemmender Faktor wohl noch viel wichtiger – definieren die drei Mitgliedsländer in der regionalen Außen- und Sicherheitspolitik äußerst unterschiedliche Interessen und Positionen. Dies gilt wiederum vor allem für Kenia und Uganda. Die zweimalige Intervention Ugandas in Zaire bzw. die DR Kongo traf bei der kenianischen Regierung auf einhellige Ablehnung. Sie machte weder aus ihrer Unterstützung für Mobutu ein Hehl noch später für Kabila. Tansanias Position im Kongokonflikt ist indifferent. Die erste Intervention Ugandas wurde durchaus mit Wohlwollen verfolgt, die zweite mit sehr viel mehr Skepsis betrachtet. Tansanias sicherheitspolitische Sorgen richten sich allerdings überwiegend auf Ruanda und Burundi, weniger auf die DR Kongo. Tansania war es, das die anderen

Interessenkonflikte an
den Großen Seen

Staaten der Region zu Sanktionen gegen Burundi trieb, als das Militär dort die Macht übernommen hatte. Uganda wird unterstellt, daß es diesen Putsch insgeheim begrüßt hat, weil dadurch die Macht der Tutsi in Burundi abgesichert wurde, mit denen Uganda bereits in Ruanda verbündet ist. Im Fall Ruandas vertritt die kenianische Regierung wiederum die von einigen Analytiken geteilte Sichtweise, daß es sich bei dem zehn Jahre zurückliegenden Einmarsch der letztendlich siegreichen Rebellen in Wahrheit um eine ugandische Invasion handelte. Die kenianische Regierung verweigerte die Auslieferung von Ruändern, die der Beteiligung am Völkermord verdächtig sind, an Ruanda und den internationalen Gerichtshof in Arusha. Statt dessen wurde 1996 die ruandische Botschaft in Nairobi geschlossen. Wachsende Entfremdung und Rivalität zwischen Uganda und Ruanda haben allerdings in jüngster Zeit eine Annäherung zwischen Kenia und Ruanda begünstigt.

Horn von Afrika

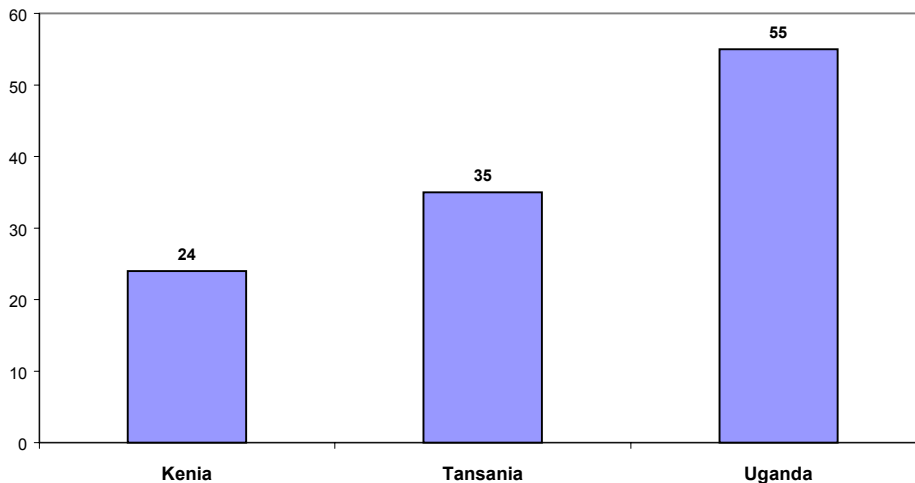
Die Interessengegensätze zwischen den EAC-Mitgliedsländern in bezug auf die Konflikte im Sudan und am Horn von Afrika sind nicht so ausgeprägt wie an den Großen Seen. Uganda ist der wichtigste Unterstützer der südsudanesischen Rebellen, Kenia laviert zwischen beiden Konfliktparteien im Sudan. Im Konflikt zwischen Äthiopien und Eritrea ist die Position beider Länder unklar, wobei Uganda eher zugunsten Eritreas, Kenia zugunsten Äthiopiens zu neigen scheint. Tansania ist an beiden Konflikten wenig interessiert, wie auch am Konflikt in Somalia. An letzterem besteht in Uganda kaum Interesse, wogegen er in Kenia wohl als derzeit wichtigste Bedrohung der eigenen Sicherheit gesehen wird.

Kaum Gemeinsamkeiten
auf regionaler...

Wie angesichts dieser Lage eine Abstimmung in der regionalen Außen- und Sicherheitspolitik erfolgen soll, wird das Geheimnis der Mitgliedsländer bleiben. Dort, wo sie alle drei Interessen geltend machen, sind sie uneinig. Dies wird durch ein Bonmot verdeutlicht, das Moi zugeschrieben wird. Gefragt, ob Kenia mit einer Friedenstruppe im Kongokonflikt intervenieren würde, soll er gesagt haben: »Ich wüßte ja gar nicht, zu wessen Gunsten.« In den Konflikten der Region, in denen nur ein Mitglied bedeutsame nationale Interessen formuliert, dürfte die Bereitschaft der anderen beiden Staaten gegen Null tendieren, sich mit nennenswerten politischen und militärischen Mitteln zu engagieren. Die beiden unterzeichneten Einverständniserklärungen der drei EAC-Mitglieder über Außenpolitik und Verteidigung sind dementsprechend inhaltsleer und erschöpfen sich weitgehend in der Aufzählung von Abstimmungsmöglichkeiten. Im Zentrum der Schwierigkeiten, eine gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EAC zu erarbeiten, steht die Konkurrenz zwischen Kenia und Uganda um die regionale Führungsrolle. Dieser Konflikt wurde durch die zweimalige Invasion Ugandas in den Kongo insofern verschärft, weil sie für die kenianische und zunehmend auch für die tansanische Regierung als Indiz galt, daß das hochgerüstete Uganda auch bereit ist (s. Grafik 12), diesen Führungsanspruch innerhalb der EAC militärisch zu untermauern. Nicht zuletzt deshalb hatte der einst diskutierte Vorschlag eines gemeinsamen Oberbefehls für die Armeen der EAC-Mitglieder keine Chance. Die sicherheits- und verteidigungspolitische Kooperation wird auch in absehbarer

Zukunft kaum über sporadisch abgehaltene kleinere Manöver und die Entsendung von Verbindungsoffizieren in das EAC-Sekretariat hinausgehen.

Grafik 12: Truppenstärke in 1000 Soldaten (1997)



Quelle: UNDP

Auch auf internationaler Ebene ist wenig von einer gemeinsamen Außenpolitik zu erwarten. Die EAC-Mitgliedsländer versuchen nach wie vor einzeln, oder wenn im Verbund mit anderen, dann auf breiterer Basis, ihren außenpolitischen Nutzen zu maximieren. Dies gilt vor allem für die Beziehungen zur internationalen Gebergemeinschaft – sei es hinsichtlich der Teilnahme an der Entschuldungsinitiative oder im Hinblick auf die Verhandlungen über Entwicklungshilfe. Insbesondere Museveni hat es versäumt, sein zeitweise erhebliches Ansehen bei den USA und ihren Verbündeten für Belange der EAC und der anderen Mitgliedsländer zu nutzen. In den Verhandlungen über ein Folgeabkommen zum Lomé-Vertrag hat die EAC darauf verzichtet, eine eigene Position zu entwickeln, und dadurch versäumt, sich für die Aushandlung eines regionalen Partnerschaftsabkommens mit der EU in eine gute Ausgangslage zu bringen. Selbst wenn es die EAC-Mitgliedsländer schaffen würden, gemeinsame Positionen in internationalen Gremien zu vertreten, wäre das vereinte Gewicht nach wie vor zu gering, um signifikanten Einfluß ausüben zu können.

...und internationaler Ebene

Sektorale Kooperation

Ausgangsbedingungen

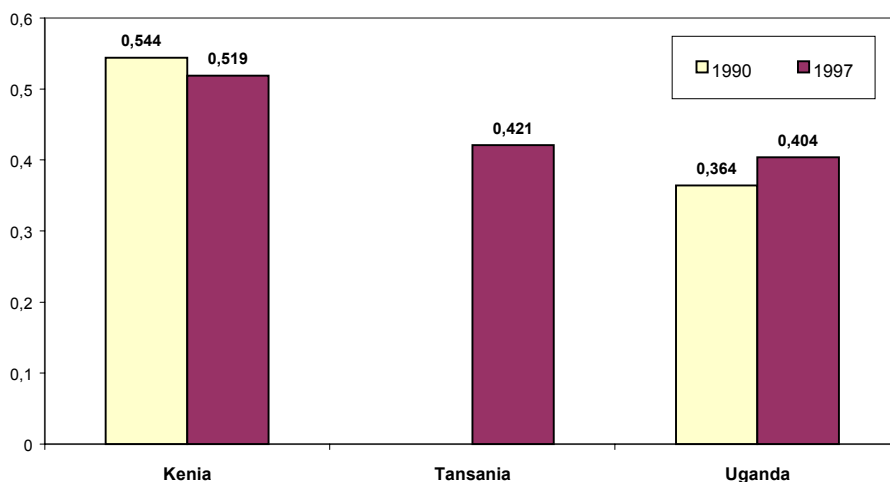
Ein wesentlicher Grund sowohl für die unzureichende Ausschöpfung des naturräumlichen Potentials in allen drei ostafrikanischen Staaten als auch für den wirtschaftlichen Vorsprung Kenias, die bereits beschrieben wurden, ist die Beschaffenheit der physischen Infrastruktur. Kenia profitierte von

Physische Infrastruktur

Soziale
Infrastruktur

den überdurchschnittlichen Investitionen der britischen Kolonialherren in das Bahn-, Straßen- und Energienetz. Diese Investitionen sind zum einen auf den Status Kenias als Siedlerkolonie zurückzuführen, zum anderen auf die Bedeutung der Verbindung Mombasa-Nairobi-Kisumu als Erschließungskorridor für den gesamten ostafrikanischen Raum. In der ersten Phase der Unabhängigkeit gelang es Kenia, diese Vorteile zu bewahren. Instandhaltung und Verdichtung der Infrastruktur konzentrierten sich auf die Siedlungszentren entlang der genannten Linie. Seit Mitte der 80er Jahre verfällt die Infrastruktur aufgrund von Korruption und Mißwirtschaft zunehmend. Insbesondere die Energieversorgung, aber auch das völlig überlastete Telekommunikationsfestnetz sind bedeutende Investitionshindernisse. Politische Gründe verhinderten bisher eine Privatisierung des Festnetzes und einen raschen Ausbau des Mobilfunknetzes. Insbesondere bei letzterem, aber auch im Festnetz haben Tansania und Uganda Kenia in Bezug auf Leistungsfähigkeit hinter sich gelassen. Beiden mangelt es jedoch nach wie vor an einem dichten Straßen- und leistungsfähigen Eisenbahnnetz. In Uganda wirken die Zerstörungen des Bürgerkriegs nach. Allerdings haben die Investitionen der vergangenen zehn Jahre spürbare Verbesserungen in der Qualität und Dichte des Straßennetzes erbracht, wobei diese Investitionen ähnlich wie im Kenia der 70er Jahre auf das wirtschaftliche Herzland, den Südwesten und Buganda, konzentriert werden. In Tansania haben erhebliche Zuschüsse der Geberländer zu elementarer Verbesserung der Straßenqualität in den Siedlungszentren und der Verbindungsachse Dar es Salaam-Moshi-Arusha geführt. Eine Instandsetzung der einst bedeutsamen Eisenbahnlinie Tanzania-Zambia-Railways (TAZARA) steht noch aus und dürfte aufgrund der erheblichen Kosten in den nächsten Jahren kaum vorankommen.

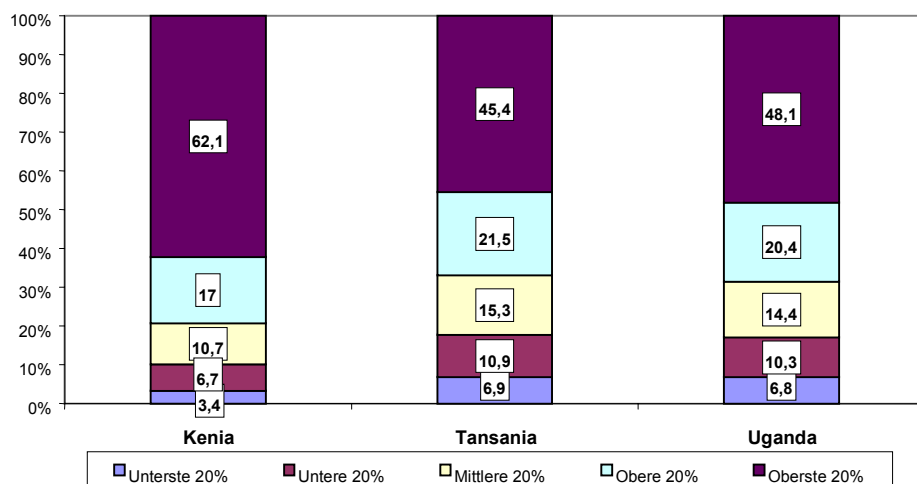
Auch in der sozialen Infrastruktur gibt es erhebliche Unterschiede zwischen den Ländern. Gemessen am Human Development Index (HDI) rangiert Kenia noch immer beträchtlich vor Tansania und Uganda (Grafik 13), wobei die in Relation zu den Nachbarländern ungleiche Einkommensverteilung (s. Grafik 14) auch für eine ungleiche Verteilung der sozialen Errungenschaften spricht. Uganda hat in Bezug auf den HDI in

Grafik 13: Human Development Index

Quelle: UNDP

den vergangenen Jahren erhebliche Fortschritte gemacht. Tansania weist im Vergleich zu seinen Nachbarn nach wie vor den geringsten Prozentsatz

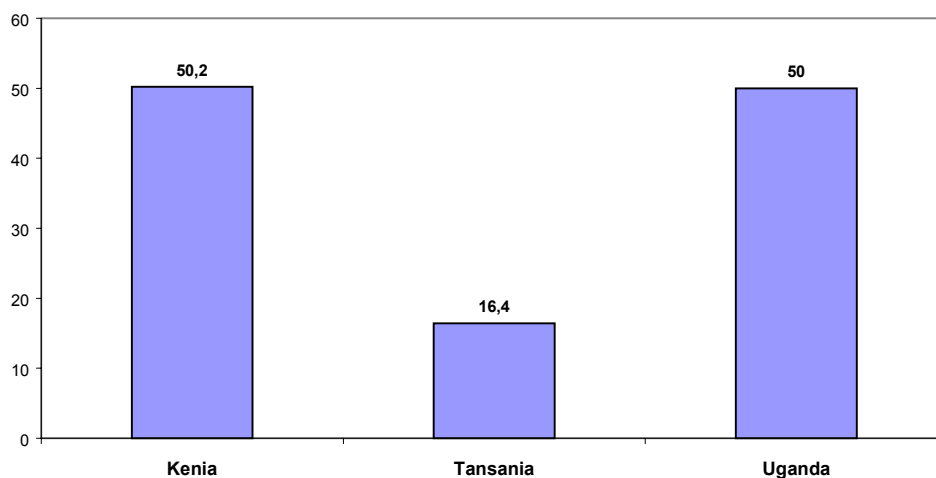
Grafik 14: Anteil der Einkommensgruppen am Gesamteinkommen (1992/93)



Quelle: The World Bank

an Einwohnern unterhalb der Armutsgrenze auf (Grafik 15). Die Stärke Kenias liegt – auch durch lokale Selbsthilfeaktivitäten – im kontinuierlich aufgebauten Primär- und Sekundarschulsystem, wobei allerdings der

Grafik 15: Bevölkerung unter der Armutsgrenze, in % (\$1 pro Tag; 1989-94)

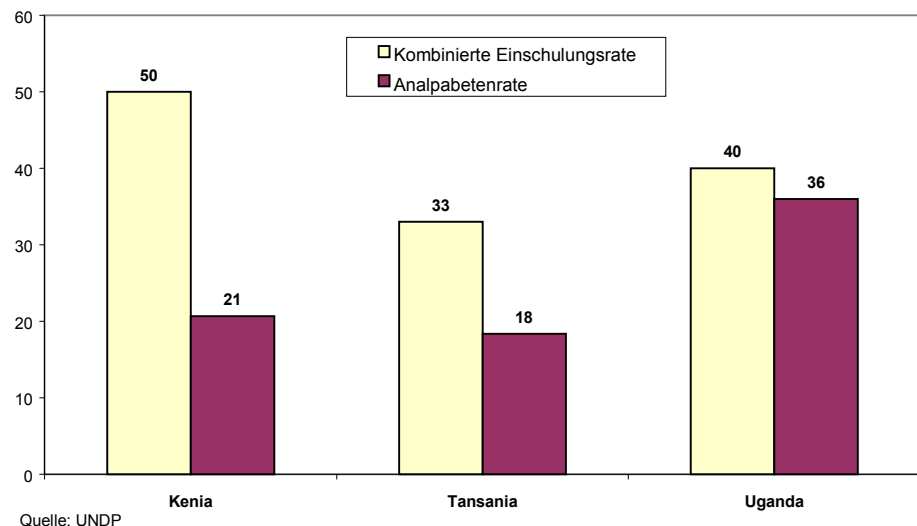


Quelle: UNDP

wirtschaftliche Niedergang und die wachsende Staatsverschuldung seit Mitte der 80er Jahre zu erheblichen Qualitätseinbußen geführt haben. Bildungssystem und physische Infrastruktur Ugandas standen nach 1987 vor einem Neuaufbau. Mittlerweile hat es das tansanische Bildungssystem, das vor allem im Verlauf der 70er und 80er Jahre mit einem beträchtlichen Abbau der Analphabetenrate einen großen Erfolg vorweisen konnte, in bezug auf die Einschulungsrate überflügelt (s. Grafik 16). Im tertiären Bildungssektor liegt Kenia mit beträchtlichem Abstand vor Uganda, das

wiederum einen solchen vor Tansania azufweist. Die ehemals berühmte Makerere-Universität in Kampala kämpft noch mit den Folgen des Bürgerkriegs, die einst ebenso namhafte University of Dar es Salaam hat einen unaufhaltsamen Niedergang erlebt. Dies erleichtert es der – internationalen Vergleichen kaum genügenden – University of Nairobi, regional

Grafik 16: Bildungsniveau, in % (1997)



herauszuragen. Was für das Bildungssystem festgestellt wurde – erhebliche Qualitäts- und Reichweiteverluste aufgrund der notwendigen Reduzierung von Staatsausgaben –, gilt auch für das Gesundheitssystem. In Uganda wurde es zudem durch die bereits Ende der 80er, Anfang der 90er Jahre enorm hohen HIV-Infektionsraten zusätzlichen Belastungen ausgesetzt. Während Uganda aufgrund einer entschlossenen Präventionspolitik die Spitze der AIDS-Epidemie bereits überwunden hat, dürfte sie insbesondere in Kenia noch bevorstehen.

Kooperationszwänge

Die naturräumliche Verbundenheit großer Teile ihres Staatsgebietes bedingt, daß Kenia, Tansania und Uganda bei der Beseitigung zentraler Entwicklungshemmnisse sowie bei der Nutzung von Entwicklungschancen aufeinander angewiesen sind. Als Anrainerstaaten des Viktoriasees haben alle drei Länder ein gemeinsames Interesse an seiner ökologischer Integrität sowie seiner Nutzung als Wasser- und Fischreservoir. Dieses Interesse kann nicht realisiert werden, wenn nur ein Land massiv dagegen verstößt. Tansania und Kenia haben ein gemeinsames Interesse am Management der saisonalen Wanderungsbewegungen des Wildes zwischen Serengeti und Maasai Mara, die wiederum eine der beiden Haupttouristenattraktionen der Region sind. Uganda ist als Binnenland am ungehinderten Zugang zu den Häfen in den Nachbarländern, vor allem zum Hafen Mombasas interessiert. Uganda und Kenia teilen die Besorgnis über die Ausweitung des grenzüberschreitenden Viehdiebstahls in ihrem Grenzgebiet. Schließlich könnte Tansania aus der Versorgung seines abseits der Zentren des Landes gelegenen Grenzgebietes im Nordwesten durch ugandische Serviceeinrichtungen Nutzen ziehen.

Ein weiterer Kooperationszwang ergibt sich aus den immer häufiger auftretenden, allerdings in der Regel lokal begrenzten Einbrüchen in der Nahrungsmittelversorgung. Hiervon sind insbesondere die ariden Gebiete der Region betroffen. Die Nahrungsmittelproduktion der Nachbarländer könnte lokal auftretenden Nahrungsmittelmangel in einem EAC-Mitgliedsland beheben helfen.

Nahrungsmittelsicherheit

Zielsetzungen und Umsetzungsstrategie

Entsprechend diesen Ausgangsbedingungen enthält der EAC-Vertrag umfangreiche Ausführungen zu regionalen Kooperationsfeldern. Zieht man die im Endeffekt auf politische und wirtschaftliche Kooperation abzielenden ab, verbleiben:

Kooperationsfelder

- Infrastruktur und Dienstleistungen (mit zwölf Unterbereichen),
- Entwicklung menschlicher Fähigkeiten, von Wissenschaft und Technologie,
- Landwirtschaft und Nahrungsmittelsicherheit,
- Umweltschutz und Ressourcenmanagement,
- Tourismus und Wildtiermanagement,
- Gesundheit, Soziales und Kultur,
- Frauenförderung.

Die Ausführungen zu diesen Kooperationsfeldern nehmen zwei Drittel des Abschnitts ein, der sich mit den Aktivitäten der EAC befaßt. Davon beanspruchen Infrastruktur und Dienstleistungen, gefolgt von Umweltschutz und Ressourcenmanagement, den Löwenanteil. Die zum Teil sehr detaillierten Zielsetzungen und Umsetzungsstrategien in diesen Feldern sind zu umfangreich, um hier im einzelnen dargestellt werden zu können. Klar ist allerdings, daß bei der Vielzahl der geplanten Aktivitäten einerseits und angesichts der begrenzten personellen und materiellen Ressourcen der EAC andererseits Prioritäten zu setzen sind. Eine solche eindeutige Identifikation von Prioritäten wird im EAC-Vertrag nicht geleistet. Sie ist aber in der Entwicklungsstrategie 1997–2000 enthalten, die im wesentlichen von jener für die Jahre 2001–2005 bestätigt wird: Ihr zufolge besteht die erste Priorität im Ausbau der physischen Infrastruktur, beginnend mit Telekommunikation und Straßen, über Energie und Eisenbahn zum Luftverkehr. Der zweite Bereich mit Vorrang wird als Entwicklung von regional gemeinsamen wirtschaftlichen Interessen umschrieben: verbessertes Management des Viktoriasees, Entwicklung grenzüberschreitender arider Gebiete und Naturparks, Versorgung von Grenzstädten.

Prioritäten-
setzung

Umsetzungschancen, Interessen und Positionen der Mitgliedsländer

Sollte es innerhalb der EAC in den nächsten Jahren nennenswerte Erfolge zu verzeichnen geben, werden sie auf den genannten Kooperationsfeldern liegen. Der Hauptgrund hierfür ist, daß sich der Nutzen von Kooperation in Bereichen wie Wildtiermanagement, Nutzung des Viktoriasees, Entwicklung des Straßennetzes und der Telekommunikation meist kurzfristig

Zu erwartende
Fortschritte

Verteilungs-
konflikte

und unmittelbar einstellt, während der Nutzen politischer und wirtschaftlicher Integration oder der Schaden aus ihrem Scheitern in der Regel nur langfristig eintritt. Ungeachtet dieser generellen Einschätzung gibt es allerdings Bereiche, in denen zumindest einzelne Mitgliedsländer aus der Verweigerung von Kooperation Vorteile ziehen können. So kann Kenia durch Widerstand gegen regionale Abmachungen zur Nutzung seiner Häfen die Abhängigkeit Ugandas festschreiben und damit dessen Ansprüche auf eine regionale Führungsrolle schwächen.

Ein Grundproblem jeglicher regionaler Projekte, das mehr oder minder in allen im EAC-Vertrag benannten Sektoren auftritt, liegt in der Verteilung des Nutzens der Kooperation: Ist die Nivellierung von Unterschieden zwischen den Mitgliedsländern das Ziel regionaler Kooperation? Werden also Ressourcen auf jene Mitgliedsländer konzentriert, die große Entwicklungsdefizite aufweisen? Oder gilt es den Nutzen von solchen Projekten möglichst gleichmäßig zu verteilen? Aus dem EAC-Vertrag läßt sich eine Präferenz für das erste der beiden konfligierenden Grundprinzipien ablesen. In der Praxis wird dieser Grundkonflikt aber immer wieder bei jeder Neukonzeption regionaler Integrationsvorhaben auftreten. Zudem ist die Allokation von Infrastrukturprojekten ein zentrales Mittel im klientelistischen Machtgefüge afrikanischer Staaten, um Loyalität der lokalen Gefolgschaft zu belohnen oder Illoyalität zu bestrafen. Es ist deshalb kaum überraschend, daß das erste regionale Kooperationsprojekt in einem Bereich stattfindet, in dem alle Mitgliedsländer mehr oder weniger die gleichen Entwicklungsdefizite gegenüber der internationalen Norm aufweisen und in dem der Nutzen nicht ortsgebunden ist: der grenzüberschreitenden Telekommunikation. Der Konflikt bezüglich des Modus der Verteilung der für regionale Projekte eingesetzten Ressourcen, wird sich noch weiter verschärfen, wenn die internationale Gebergemeinschaft dazu übergehen sollte, ihre bilaterale Entwicklungszusammenarbeit mit einzelnen EAC-Mitgliedern zugunsten regionaler Projekte zu reduzieren.

Geber-
abhängigkeit

Eine solche Umschichtung erscheint allerdings notwendig, wenn die ehrgeizigen Kooperationsziele der EAC auch nur teilweise verwirklicht werden sollen. Kein EAC-Mitgliedsland verfügt über die finanziellen Möglichkeiten, um den notwendigen Beitrag für eine spürbare Verbesserung der physischen und sozialen regionalen Infrastruktur zu leisten. Vorbedingung für eine verstärkte Förderung regionaler Projekte sollte aber sein, daß die Mitgliedsländer zumindest jene Vorleistungen erbringen, die nur mit geringen Kosten verbunden sind, vor allem eine klare Prioritätensetzung und die Harmonisierung sektoraler Regelsätze.

Erweiterung

Aufnahme-
bedingungen

Die Gemeinschaft könnte selbst ohne spürbare Integrationsfortschritte bald einschneidende Veränderungen erfahren – wenn sie den Aufnahmeantrag Ruandas akzeptiert und wenn Burundi ebenfalls um Aufnahme ersucht. Der EAC-Vertrag sieht die Möglichkeit einer Erweiterung vor. Das Neumitglied muß dazu aber folgende Bedingungen erfüllen:

- Übernahme des Gemeinschaftsvertrags,
- Bekenntnis zu den universell akzeptierten Prinzipien von »good governance«, Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, Einhaltung der Menschenrechte und soziale Gerechtigkeit,
- Beitrag zur Stärkung der Regionalintegration in Ostafrika,
- geographische Nähe zu und Interdependenz mit den Mitgliedsstaaten,
- marktgesteuerte Wirtschaftsordnung,
- Kompatibilität der Sozial- und Wirtschaftspolitik mit jener der Gemeinschaft.

Nimmt man diese Bedingungen ernst, dürfte weder dem vorliegenden Aufnahmeantrag Ruandas noch dem zu erwartenden Burundis stattgegeben werden. Die Regierungen beider Beitrittskandidaten verstoßen vehement gegen die zweite Bedingung, die Erfüllung der dritten durch sie ist mehr als zweifelhaft, und auch die letzten beiden sind nur bedingt gegeben. Burundi und Ruanda werden von autoritären Regimen geführt, die die Macht durch einen Militärputsch bzw. durch einen Eroberungskrieg errungen haben. Beide Regime sind einem Bürgerkrieg ausgesetzt und zudem in den Kongokonflikt indirekt bzw. direkt involviert. Die Verstöße gegen »good governance«, Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, Einhaltung der Menschenrechte und soziale Gerechtigkeit sind in Burundi massiv, in Ruanda an der Tagesordnung. Beide Länder können mit ihren ressourcenarmen, unter extremem Bevölkerungsdruck leidenden Volkswirtschaften nichts zur wirtschaftlichen Stärkung der EAC beitragen. Ihre Volkswirtschaften gleichen eher Kriegsökonomien als marktgesteuerten Wirtschaftsordnungen. Eine geordnete Wirtschafts- und Sozialpolitik ist unter einem Notstandsregime kaum möglich. Dennoch wurden bis vor kurzem der Aufnahme beider Länder gute Chancen eingeräumt. Dies liegt zum einen an der Prädominanz politischer Kalküle vor wirtschaftlichen in der ostafrikanischen Erweiterungsdiskussion, zum anderen an dem Vorrang strategischer Überlegungen vor der Prinzipienorientierung im Rahmen der politischen Kalküle.

Aufnahme
Ruandas und Burundis?

Diese Kalküle fallen für die einzelnen Mitgliedsländer zum Teil sehr unterschiedlich aus, in einem sind sie sich jedoch weitgehend einig: in der Hoffnung, eine Integration der beiden Staaten in die EAC werde sie stabilisieren. Es besteht unter Theoretikern und Praktikern mittlerweile weitgehend Konsens, daß die Konflikte weder in Burundi noch in Ruanda in den bestehenden Grenzen zu lösen sind. Das gilt für den Ressourcenkonflikt um knappes Land ebenso wie für den Machtkonflikt zwischen den Eliten und den ethnischen Konflikt zwischen den Tutsi und Hutu. Innerhalb der EAC könnten diese Konflikte gemindert, wenn nicht gar gelöst werden. Ein gemeinsamer Markt mit freiem Verkehr von Personen, Arbeit und Kapital sowie Niederlassungsfreiheit würde den Ressourcenkonflikt lindern. Ein Integrationsprozeß mit dem Fernziel politische Föderation würde ähnliches beim Eliten- und ethnischen Konflikt schaffen. Dann würden, so die einfache Rechnung, die Hutus nicht mehr 80% und die Tutsis 20% der Bevölkerung in einem Land bilden, sondern nur noch 8% bzw. 2% in der EAC-Konföderation.

Das
Stabilisierungsargument

Kalküle der
Mitgliedsländer

Diese Erwartung ist im EAC-Sekretariat und in den Mitgliedsländern weit verbreitet, in Tansania am stärksten, das mit seinen großen Flüchtlingslagern im Westen des Landes am heftigsten von den Konflikten in Burundi und Ruanda betroffen ist. De facto haben dort die burundischen und ruandischen Flüchtlinge das Recht auf freien Personenverkehr und Niederlassungsfreiheit bereits in Anspruch genommen. In der Vergangenheit hat Tansania ruandische und burundische Staatsbürger, die sich schon lange auf seinem Territorium aufhielten, stets großzügig eingebürgert. Auch Uganda war lange Zeit ein heftiger Befürworter, wenn nicht gar eine treibende Kraft der Mitgliedschaft Ruandas und Burundis – nicht nur aufgrund von Stabilitätserwägungen, sondern auch aus machtpolitischen Kalkül. Mit der Aufnahme seines ehemals engen Verbündeten Ruanda verknüpfte Uganda die Hoffnung auf eine weitere Stärkung seiner Position in der EAC. Aus eben diesen Gründen galt Kenia stets als Hauptgegner einer Erweiterung der EAC um die kleinen Nachbarstaaten, wenn es sich auch den stabilitätspolitischen Erwägungen nicht völlig verschließen wollte.

Destabilisierung der EAC
durch Erweiterung

Ob letztere auf sicherem Boden stehen und eine Stabilisierung Ruandas und Burundis durch die Aufnahme in die EAC gelingen könnte, ist allerdings mehr als fraglich. Freier Personen- und Kapitalverkehr, Niederlassungsfreiheit und gemeinsamer Markt werden innerhalb der EAC noch einige Jahre auf sich warten lassen. Die politische Föderation steht gar in weiter Ferne. Burundis und Ruandas Konflikte bedürfen jedoch der schnellen Bewältigung. Fraglich ist auch, ob die EAC Burundi und Ruanda stabilisiert oder beide Länder die EAC destabilisieren. Eine Massenmigration von Hutus und auch Tutsis in die Nachbarländer kann dort bestehende Konflikte um Land und andere wirtschaftliche Ressourcen verschärfen. Die regionalen Vorbehalte, die gegen die Kikuyu als wirtschaftlich erfolgreiche und politisch einflußreiche Volksgruppe bestehen, wurden bereits genannt. Die regionalen Vorbehalte gegenüber den Tutsi gleichen geradezu einer Paranoia. Die EAC wäre gut beraten, eine Aufnahme der beiden Länder gründlich zu überdenken. Angesichts des mittlerweile äußerst angespannten Verhältnisses zwischen Ruanda und Uganda fehlt zu einer schnellen Integration mittlerweile auch die treibende Kraft. Statt dessen sollte mit beiden Ländern über Assoziierungsabkommen verhandelt werden, die ihnen unter anderem einen Zeitplan für die Erfüllung der im EAC-Vertrag genannten Bedingungen abverlangen.

Erweiterung
wohin?

Ein nüchternes Abwägen der Vor- und Nachteile der Erweiterung der EAC um Ruanda und Burundi führt zu einem eher negativen Ergebnis. Gilt dies auch für alle anderen potentiellen Beitrittskandidaten? Eine Erweiterung nach Süden ist von vornherein auszuschließen, da die Nachbarstaaten dort – Sambia, Malawi und Mosambik – wirtschaftlich, politisch und institutionell fest in das südliche Afrika eingebunden sind. Somalia im Nordosten kommt als kollabierter Staat als Beitrittskandidat noch weniger in Frage. Äthiopien und Sudan sind beide in Kriege involviert und wirtschaftlich wenig mit Ostafrika verknüpft. Äthiopien könnte der Gemeinschaft an Ressourcen wenig bieten, höchstens Konkurrenz in Wirtschafts-

sektoren, wo sich die jetzigen Mitgliedsländer bereits rangeln. Der Sudan verfügt über große Erdöl- und Erdgasvorkommen, die er aber als einzige Ressource von Gewicht kaum etwaigen EAC-Partnerländern zu vergünstigten Bedingungen zur Verfügung stellen wird. Bleibt die DR Kongo im Westen. Ihr Nordostteil ist aufgrund des Besatzungsregimes ugandischer Truppen de facto bereits mit der EAC assoziiert. Da gegenwärtig alle Kriegsparteien im Kongokonflikt mit dem Status quo zufrieden zu sein scheinen, wird sich in Zukunft an dieser Situation wenig ändern. Uganda wird jedoch bestrebt sein, den Nutzen aus der De-facto-Assoziation zu monopolisieren. Eine in Kampala immer wieder kolportierte Aufnahme des ganzen Kongo in die EAC entbehrt jeglicher Grundlage. Selbst wenn Einigung und Befriedung der DR Kongo gelängen, bliebe er noch immer SADC-Mitglied und würde als einer von vier oder sechs Mitgliedsstaaten das Gleichgewicht der Kräfte innerhalb der EAC in Frage stellen.

Verhältnis zu anderen Regionalorganisationen

COMESA, SADC und IGAD

Kompatibilität

Relevante konkurrierende Integrationsansätze

In den vorangegangenen Kapiteln klang bereits ein Grundproblem regionaler Integration in Afrika an: Überschneidungen mit anderen Regionalorganisationen. Im Fall der EAC sind die folgenden drei relevant: COMESA, SADC und IGAD. Uganda und Kenia sind Mitglieder der IGAD, Tansania ist Mitglied der SADC. Bis vor kurzem waren alle drei Staaten Mitglieder der COMESA. Tansania hat zum Dezember 2000 seine Mitgliedschaft aufgekündigt.

IGAD

Von den genannten Doppelmitgliedschaften ist jene Ugandas und Kenias in der IGAD und der EAC noch am unproblematischsten. Die IGAD wurde ursprünglich als gebergesteuerte Agentur zur Bekämpfung von Dürre und Unterentwicklung am Großen Horn von Afrika gegründet. Seit Anfang der 90er Jahre bemüht sie sich mit äußerst mäßigem Erfolg um die Beendigung der Konflikte im Sudan und in Somalia. Mit der Umbenennung in Inter-Governmental Agency for Development 1996 erfuhr sie eine weitere Ausweitung ihres Tätigkeitsbereichs. Sie strebt nun regionale Kooperation in verschiedenen Politikfeldern an und schließt sogar eine wirtschaftliche und politische Integration ihrer Mitgliedsländer nicht aus. Nach wie vor liegt aber der eigentliche Schwerpunkt ihrer Arbeit auf Konfliktbewältigung, wobei sie kaum mehr bietet als ein Forum für Treffen der Konfliktparteien und der von den Konflikten betroffenen Nachbarstaaten. Allein in der Tatsache, daß diese Treffen stattfinden, liegt bereits ein Erfolg der IGAD. Jegliche weitergehende Zielsetzung ist unrealistisch, obwohl einige Entwicklungshilfsgeber, allen voran USAID, bereit zu sein scheinen, der IGAD mehr Finanzmittel zur Verfügung zu stellen, als sie abrufen kann. Das einzige Motiv für diese Großzügigkeit ist, daß die IGAD am Großen Horn »the only show in town« ist.

COMESA

Im Fall der COMESA gestaltet sich das Problem der Doppelmitgliedschaft schon sehr viel schwieriger – allerdings erst seit Tansania seine Mitgliedschaft in dem Verbund von bisher 21 afrikanischen Staaten aufgekündigt hat. Bis zu dieser Entscheidung ließ sich argumentieren, daß die EAC-Mitglieder gemäß dem Prinzip der unterschiedlichen Geschwindigkeiten innerhalb der COMESA einen »fast track« einschlagen: also eine Spur, auf der sie Integrationsziele zügig verwirklichen, die die anderen COMESA-Mitglieder prinzipiell teilen und in deren Umsetzung sie folgen werden. Das EAC-Sekretariat sowie das der COMESA in Lusaka unterzeichneten 1998 ein Memorandum of Understanding, in dem sie sich zu einer Harmonisierung ihrer Integrationsanstrengungen verpflichten und sich

wechselseitige Information sowie Unterstützung zusagen. Bisher zielt die COMESA allein auf eine wirtschaftliche Integration ihrer Mitgliedsländer, wobei sie als eine der ältesten Regionalorganisationen Afrikas (als Nachfolgeorganisation der Preferential Trade Area) durchaus nennenswerte Erfolge bei der Angleichung der Handelsbedingungen, des Zahlungsverkehrs und des Zollabbaus vorweisen kann – nicht zuletzt deshalb, weil sie in den Genuß der von Weltbank, EU und African Development Bank finanzierten »Cross Border Initiative« (CBI) gekommen ist.

Eine über den Zollabbau hinausgehende wirtschaftliche Integration innerhalb der COMESA ist unwahrscheinlich. Bereits bei der Umsetzung dieser Initiative ist der Regionalverband an seine Grenzen gestoßen. Lesotho und Mosambik haben schon vor einigen Jahren ihren Austritt erklärt. Tansanias Kündigung der Mitgliedschaft wird in Dar es Salaam häufig damit begründet, daß das Land nicht bereit gewesen sei, die nun anstehende Zollsenkung gegenüber den anderen COMESA-Mitgliedern, insbesondere Kenia (!), zu vollziehen. Die COMESA vereint eine politisch und kulturell zu heterogene Zahl an Mitgliedsstaaten, die zudem durch Bürgerkrieg, akuten Staatszerfall und Doppelmitgliedschaften gekennzeichnet sind, um einen gemeinsamen Markt etablieren zu können. Die Mitglieder Ägypten und Swasiland haben kaum etwas miteinander gemein, noch können sie Wesentliches aus einer engen wirtschaftlichen Verbindung gewinnen. Politische Integrationsziele, zu deren Verwirklichung einige Beobachter die Initiative für Konfliktprävention und Konfliktbewältigung vom Jahr 2000 als ersten Schritt sehen, sind völlig illusorisch. Bereits dieser Schritt dürfte mehr auf ein großzügiges Finanzierungsangebot von USAID zurückzuführen sein als auf den politischen Willen der Mitglieder. Die militärischen Konflikte im Horn von Afrika fallen bereits in den Verantwortungsbereich der IGAD, die im südlichen Afrika und in der DR Kongo in den der SADC. Eine eigenständige Rolle der COMESA ist hier nicht zu erkennen – außer man begreift die Initiative als Versuch Ägyptens, seiner Einflußnahme auf die Konflikte am Großen Horn einen institutionellen Rahmen zu geben.

Begrenzte
Erfolgsaussichten

Mit Tansanias Austritt aus der COMESA stellt sich im Verhältnis zwischen COMESA und EAC ein grundsätzliches Problem. Halten Kenia und Uganda ihre Verpflichtungen gegenüber der COMESA wie auch gegenüber der EAC ein, manövrieren sie sich aufgrund des Austritts Tansanias in ein auswegloses Dilemma, das durch die Verpflichtung gegenüber den anderen COMESA-Mitgliedern zu einem völligen Abbau der Einfuhrzölle einerseits und durch die Verpflichtung zu einem gemeinsamen Außenzoll der EAC andererseits entsteht. Sollte die COMESA das Ziel eines gemeinsamen Außenzolls ihrer Mitgliedsländer realisieren, würde sich dieses Problem noch verschärfen.

Integrations-
dilemma

Kenias und Ugandas Dilemma im Fall der Verpflichtungen gegenüber COMESA und EAC ist identisch mit dem Tansanias gegenüber EAC und SADC. Tansania ist Mitglied in beiden Organisationen. Die SADC hat sich zum Ziel gesetzt, bis zum Jahr 2008 eine Freihandelszone unter ihren Mitgliedsstaaten zu schaffen. Der nächste Schritt wäre die Errichtung

Konkurrent SADC

einer Zollunion. Auch wenn die SADC aufgrund des Kongokonflikts eine äußerst schwierige Phase durchläuft und ihre Hauptakteure wenig geneigt scheinen, die Integration schnell voranzutreiben, ist das Erreichen dieser Ziele – wenngleich nicht 2008 – um einiges wahrscheinlicher als im Fall der COMESA. Die SADC setzt sich darüber hinaus noch sehr weitgehende politische Integrationsziele, die sich mit denen der EAC überschneiden. Auch sie versteht sich als politische Wertegemeinschaft, die auf eine politische Union abzielt. Im Hinblick auf sicherheits- und verteidigungspolitische Kooperation kann sie einige Erfolge aufweisen, die allerdings im Fall des Kongokonflikts auch die Problematik einer solchen Kooperation deutlich werden lassen.

Prioritätensetzung der Mitgliedsländer

Tansanischer Egoismus

Tansanias Position wird sich weder im Hinblick auf die SADC noch im Hinblick auf die COMESA aufrechterhalten lassen, ohne daß die EAC grundlegenden Schaden nimmt. Nach dem Austritt des Landes aus der COMESA ist das »fast track«-Argument hinfällig. Die Aufrechterhaltung der SADC-Mitgliedschaft verstärkt die Zweifel der anderen beiden EAC-Mitglieder an der Aufrichtigkeit des tansanischen Bekenntnisses zur EAC. Tansania hat das Verlassen der COMESA offiziell damit begründet, daß die Mitgliedschaft in zu zahlreichen Organisationen zu hohe Anforderungen an die personellen und materiellen Kapazitäten des Landes stellt. Neben der bereits genannten Furcht vor weiterem Zollabbau hat dieses Argument durchaus Gewicht. Inoffiziell wird es durch die Auskunft ergänzt, daß Tansania sich entschieden hätte, die Mitgliedschaft in jener Organisation niederzulegen, von der es sich am wenigsten Nutzen verspricht. Das wirft ein erhellendes Licht auf die Motive Tansanias, weiterhin der SADC und der EAC anzugehören. Solange nicht deutlich ist, welche der beiden Organisationen Tansania mehr nützt, wird es eine Entscheidung zwischen beiden verweigern. Bestehende wirtschaftliche Verbindungen, politische und kulturelle Nähe zu den anderen Mitgliedern sprechen für die EAC, für die SADC spricht die Hoffnung, daß ihre Mitglieder von der wirtschaftlichen Lokomotive Südafrika mitgezogen werden könnten.

Kenianischer und ugandischer Argwohn

Uganda und Kenia begegnen der Haltung Tansanias verständlicherweise mit großem Mißtrauen. Was ist von einem Partner zu halten, der die wirtschaftliche und politische Ehe verspricht, sich aber offenkundig noch eine andere Option offenläßt? Der Austritt aus der COMESA und seine handelspolitische Motivierung verstärken dieses Mißtrauen noch. Wenn Tansanias Austrittsbeschluß von der Sorge mitbestimmt wurde, eine Absenkung der Zollbarrieren gegenüber den COMESA-Mitgliedern würde zu einer Überschwemmung seines Marktes mit kenianischen Produkten führen – was ist dann von Tansania zu erwarten, wenn die Umsetzung der EAC-Handelsvereinbarungen ansteht?

Lösungsansätze

Die Inkompatibilitäten zwischen COMESA und EAC sowie zwischen SADC und EAC können auf jeweils zweierlei Arten gelöst werden. Im Fall der COMESA könnte entweder Tansania seinen Austrittsbeschluß vor

Ablauf der Umsetzungsfrist zurücknehmen. Es gibt starke Kräfte in Dar es Salaam, die dies fordern. Oder die COMESA könnte ihre Ziele auf den Abbau von Handelshindernissen beschränken und allen weitergehenden wirtschaftlichen wie auch politischen Integrationszielen abschwören. Im Fall der SADC könnte Tansania entweder seinen Austritt erklären, oder die EAC könnte mit der SADC verschmelzen, wobei die EAC innerhalb der SADC, ebenso wie die Southern African Customs Union (SACU), einen integrationspolitischen Nukleus bilden würde. Vieles spricht für die zweite Lösung im Fall der SADC, die auch mit der ersten im Falle der COMESA kompatibel wäre:

- Die Aufnahme Ugandas und insbesondere Kenias würde in der SADC die Dominanz Südafrikas in wirtschaftlicher Hinsicht etwas, in politischer spürbar abbauen;
- sie würde die Befürchtungen in Tansania vor einer regionalen Vorherrschaft Kenias mildern;
- sie könnte auf einem jetzt schon verstärkten Handelsaustausch zwischen Südafrika einerseits sowie Kenia und Uganda andererseits und auf beträchtliche südafrikanische Investitionen in Tansania und Uganda aufbauen;
- sie würde Uganda und Kenia mit dem Zugriff auf attraktive Ressourcen im südlichen Afrika versehen und den bisherigen SADC-Mitgliedern zusätzliche Marktchancen eröffnen;
- und sie könnte zur Entspannung des Regionalkonflikts in der DR Kongo beitragen.

Die Entwicklungsstrategie 2001–2005 des EAC-Sekretariats läßt jedenfalls eine solche Lösung des Problems zu, wenn sie betont: »EAC will play the role of a fast track core group within larger regional co-operation agreements.«⁹ Bis es dazu kommt, soll eine Studie die Auswirkungen von Doppelmitgliedschaften auf die EAC untersuchen.

Post-Lomé

Eine vergrößerte SADC steht allerdings vor den gleichen Problemen wie die kleine EAC, wenn der Post-Lomé-Vertrag (seit kurzem auch Cotonou-Vertrag genannt) umgesetzt wird. Der Vertrag sieht ein Rahmenabkommen zwischen EU und AKP-Ländern mit Handelsvereinbarungen zwischen EU und subregionalen Organisationen vor. Diese Regional Economic Partnership Agreements (REPA) müssen allerdings in Übereinstimmung mit geltenden WTO-Vorgaben stehen. Das bedeutet, nichtreziproke Handelsvereinbarungen sind der EU, wie auch allen anderen WTO-Mitgliedern nur mit »least-developed countries« (LDC) erlaubt. Allen anderen Staaten sind einseitige Handelspräferenzen nur für eine Übergangsperiode gestattet. Für die EAC bedeutet dies, daß Tansania und Uganda als LDC ohne Zugeständnisse ihrerseits freien Zugang zum EU-Markt bekommen. Kenia,

Das REPA-Konzept...

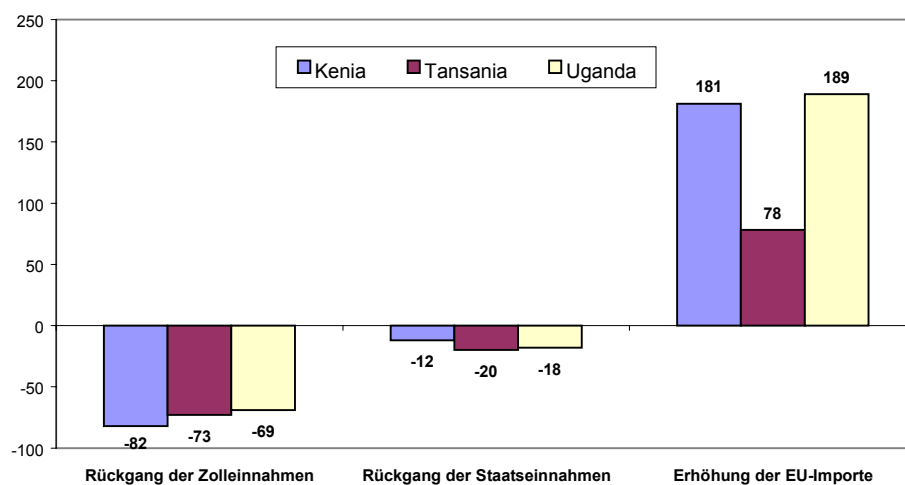
⁹ East African Community, East African Community Development Strategy 2001–005, Arusha 2001, S. xii.

...und seine
Folgen

das keinen LDC-Status genießt, muß den EU-Mitgliedern nach einer Übergangsphase den freien Marktzugang gewähren. Setzt die EAC ihre Ziele der Freihandelszone und des gemeinsamen Marktes um, stellt sich für ihr Verhältnis zur EU ein ähnliches Problem wie im Verhältnis zu COMESA und SADC: ihre Mitglieder müssen ihre Handelsbeziehungen zu den externen Partnern einheitlich regeln; was nur heißen kann, daß Tansania und Uganda der EU früher und umfassender freien Marktzugang zu gewähren haben, als sie als LDC eigentlich müßten.

Hieraus würden den beiden Ökonomien noch weitaus höhere statische Zolleinnahmeverluste und größere Gefahren für die einheimische Industrie erwachsen als aus einer Freihandelszone und Zollunion mit Kenia. Eine von der EU in Auftrag gegebene Studie über die wirtschaftlichen Folgen eines REPA mit der EAC kalkulierte, daß Tansania und Uganda aufgrund der zurückgehenden Zollerträge im Rahmen eines REPA am stärksten beim Rückgang der Staatseinnahmen betroffen wären. Kenia und Uganda müßten mit einem außerordentlichen Anstieg der Importe aus der EU rechnen (Grafik 17). Kenianische Ökonomen fürchten darüber hinaus, daß die Exporte des Landes in die beiden Nachbarstaaten empfindlich zurückgingen, wenn sie nach Zollsatz den Halbfertig- und Fertigwaren der EU gleichgestellt würden. Schließlich wären kenianische Produkte

Grafik 17: Erwartete Folgen einer REPA zwischen EU und EAC, in %



Quelle: McKay et al.

einer verschärften Konkurrenz durch Importe aus der EU ausgesetzt. Nach Schätzungen würde die Vereinbarung eines REPA zur Erhöhung der tansanischen Importe aus der EU um 78%, der kenianischen um 181% und der ugandischen um 189% führen.¹⁰ Experten der EU entgegnen dieser Befürchtung mit dem Argument, daß in Übereinstimmung mit den WTO-Regeln innerhalb der REPA bis zu 21% des EU-Exportvolumens in die EAC mit den üblichen Zöllen belegt werden könnten. Darüber hinaus entstünden durch die Handelsliberalisierung erhebliche dynamische Effekte für

¹⁰ McKay et al., Economic Impact (Fn 4), S. 10.

die Volkswirtschaften der Region, die letztendlich die statisch auftretenden Verluste mehr als ausgleichen würden.

Ungeachtet dessen, ob die langfristigen positiven Effekte die kurzfristig auftretenden negativen überwiegen, steckt in der Problematik der REPA erheblicher Sprengstoff für die EAC. Um so überraschender ist es, daß sie kaum jemandem im EAC-Sekretariat oder in den Mitgliedsländern bewußt zu sein scheint. Zumindest ergab sich dieser Eindruck aus den Gesprächen in Arusha, Dar es Salaam, Kampala und Nairobi. Insgeheim könnte diese Ignoranz von der Hoffnung getragen werden, die REPA-Bestimmungen des Post-Lomé-Vertrages würden noch entscheidender abgeändert werden, oder das WTO-Abkommen könnte zugunsten der Entwicklungsländer nachgebessert werden. Beide Hoffnungen sind trügerisch, auch wenn der öffentliche Druck auf eine WTO-Reform zunimmt. Statt dessen sollten sich die Überlegungen darauf konzentrieren, wie im Rahmen der bestehenden Vorgaben der Schaden für die EAC-Mitglieder minimiert bzw. die sich daraus ergebenden Chancen genutzt werden können.

Ignoranz oder Naivität?

Schlußfolgerungen und Empfehlungen

Fragestellungen

Nach dieser Detailanalyse gilt es zum Ausgangspunkt der Studie – präziser: zu den sieben erkenntnisleitenden Fragestellungen – zurückzukehren:

- ☐ Schwächen und Stärken der EAC;
- ☐ Kompatibilität der Ziele von EAC und Bundesregierung bei der Förderung regionaler Kooperation und Integration;
- ☐ Ziele und Interessen der Mitgliedsländer in bezug auf regionale Kooperation und Integration;
- ☐ Vorstellungen zur Fortentwicklung der EAC in den Mitgliedsländern und auf der Führungsebene der Sekretariate;
- ☐ Kompatibilität und Konkurrenz der EAC zu anderen Regionalorganisationen;
- ☐ Rückwirkungen des Post-Lomé-Vertrages;
- ☐ Empfehlungen für die Förderung der EAC durch die Bundesregierung.

Schwächen und Stärken

Schwächen

Die EAC weist einige Charakteristika auf, die eindeutig als Schwächen zu bewerten sind, eine Reihe weiterer, die zweifelsohne Stärken darstellen, und dritte, die sowohl das eine als auch das andere sein können und deshalb einer näheren Erläuterung bedürfen.

Zu den eindeutigen Schwächen gehören:

- ☐ die geringe Größe des gemeinsamen regionalen Marktes;
- ☐ das wirtschaftliche Übergewicht Kenias, insbesondere in der Beziehung zu Tansania;
- ☐ die große Abhängigkeit des tansanischen Staatshaushalts von Zolleinnahmen;
- ☐ die unterschiedlichen Tempi und Prioritäten bei der Durchführung der Strukturanpassungsprogramme;
- ☐ die Doppelmitgliedschaft Tansanias in EAC und SADC;
- ☐ die unterschiedliche Kategorisierung der Mitgliedsländer – Tansania und Uganda als LDC, Kenia als Nicht-LDC – und die damit verbundenen Probleme beim Abschluß eines REPA;
- ☐ die starke Stellung der Präsidenten in der Außenpolitik allgemein und im Integrationsprozeß im besonderen;
- ☐ das Fehlen eines institutionellen Korrektivs zur Allmacht der Gipfeltreffen;
- ☐ der Mangel an Rechtsstaatlichkeit, Demokratie und »good governance« auf nationaler Ebene;
- ☐ die geringe Neigung in den klientelistisch strukturierten Ländern, Machtbefugnisse abzugeben und damit auch Ressourcen, die zur Patronage benutzt werden können;
- ☐ die unterschiedliche, zum Teil gegensätzliche Definition nationaler Interessen in der Außen- und Sicherheitspolitik;

- das spannungsgeladene Verhältnis zwischen Moi und Museveni.

Zu den eindeutigen Stärken zählen:

Stärken

- die relative Geschlossenheit des geographischen Raums Ostafrika;
- die kulturellen Gemeinsamkeiten, insbesondere die Verkehrssprachen Kiswaheli und Englisch;
- gemeinsame historische Erfahrungen unter britischer Kolonialherrschaft;
- grundsätzlich ähnliche Rechtssysteme;
- die Konformität der generellen Ziele der Wirtschaftsreformen;
- die relative politische Stabilität, zumindest in den wirtschaftlichen und administrativen Zentralregionen;
- die grundsätzliche Kompatibilität der politischen Systeme;
- objektiv bestehende Kooperationszwänge, etwa bei der Nutzung des Viktoriasees, aufgrund des Binnenlandstatus Ugandas und der Wildtierwanderungen.

Elemente, die sich sowohl zu Stärken als auch Schwächen entwickeln können, sind:

Stärken oder Schwächen?

- Die Vorgeschichte der alten EAC:

Das Bewußtsein um das Scheitern der alten EAC trägt sicher dazu bei, einmal gemachte Fehler nicht zu wiederholen. Andererseits nimmt es den Mitgliedsländern die Unbefangenheit, die zuweilen bei der Lösung zentraler Probleme notwendig ist. Jedenfalls haben die negativen Erfahrungen mit der alten EAC die Formierung nationaler Stereotypen begünstigt, die den Integrationsprozeß belasten können.

- Die geringe Zahl der Mitgliedsländer:

Sie könnte vorteilhaft sein, wenn es darum geht, Konsens zu erzielen. In der Regel ist es einfacher, unter drei Parteien Übereinstimmung herzustellen als unter mehreren. Andererseits birgt die geringe Zahl die Gefahr, daß sich eine Allianz zwischen zwei Mitgliedsländern verfestigt und sich das dritte ausgegrenzt fühlt.

- Das geringe Machtgefälle zwischen den Mitgliedsländern:

Im Vergleich zu anderen Regionalorganisationen gehört der EAC kein Mitgliedsländ an, das die anderen machtpolitisch und wirtschaftlich eindeutig dominieren könnte, oder ein anderes, das in diesen beiden Kategorien weit abfällt. Aus der Tatsache, daß die drei Mitgliedsländer »auf gleicher Augenhöhe« agieren, kann ein Vorteil erwachsen. Andererseits verstärkt relative Gleichwertigkeit zwischen Akteuren deren Rivalität untereinander.

- Der Charakter des EAC-Vertrages:

Die Mitgliedsländer und das EAC-Sekretariat stimmen darin überein, daß der EAC-Vertrag ein Rahmenabkommen ist, das durch Protokolle mit Leben erfüllt werden muß. Ein solches Rahmenabkommen läßt Spielraum für flexible und angepaßte Lösungen. Es läuft nicht Gefahr, einen Integrationsprozeß bereits dort mit Vorgaben zu überfrachten, wo sie noch nicht nötig sind. Andererseits kann ein unverbindlicher Rahmenvertrag das Ergebnis des Ausklammerns heikler Punkte bedeuten. Ein Integrationsprozeß, über dessen Ziele sich alle auf abstrakter, also

auf Vertragsebene einig sind, kann dann am Konkreten, an der Aus- handlung der verschiedenen Protokolle, von Verfahrensregeln und Prioritätensetzungen, scheitern. Der weitgehende Verzicht auf Fristset- zungen kann die notwendige zeitliche Flexibilität bei der Umsetzung von Zielen gewähren. Er kann aber auch das permanente Verschieben diffiziler Entscheidungen begünstigen.

□ Die geringe Größe des EAC-Sekretariats:

Sie verhindert, daß in Arusha ein bürokratischer Wasserkopf entsteht, der den regionalen Integrationsprozeß vor allem für einen weiteren Zugewinn an Kompetenzen, Finanzmitteln und Personal zu nutzen versucht. Fast alle Mitarbeiter des Sekretariats rühmen seine Flexibilität. Andererseits kann kein Zweifel daran bestehen, daß das Sekretariat mit seiner gegenwärtigen Größe die ihm zugedachten Aufgaben nicht be- wältigen kann und zu schwach ist, um die Rolle eines regionalen Inte- grationsmotors zu spielen.

□ Der mangelnde Einfluß von Privatwirtschaft, Zivilgesellschaft und nationalen Parlamenten:

Integrationsprozesse bedingen äußerst schwierige Abstimmungen zwischen den Interessen der Partnerländer. Je mehr Akteure daran beteiligt sind, desto schwieriger sind sie. Der geringe Einfluß von Pri- vatwirtschaft, Zivilgesellschaft und nationalen Parlamenten auf die regionale Integration kann somit zumindest in einer Frühphase integra- tionsfördernd wirken. Andererseits bedürfen Integrationsprozesse der Akzeptanz durch die von ihr betroffene Bevölkerung. Parlamente, Inter- essenverbände und Nichtregierungsorganisationen sind deren Vertreter, wirken zudem als zentrale Multiplikatoren. Ohne ihre Einbindung in den Integrationsprozeß wird dem Akzeptanzproblem kaum beizukom- men sein.

□ Die gemeinsame Sozialisation der intellektuellen und politischen Elite:
Aus der gemeinsamen Sozialisation könnten enge Vertrauensverhält- nisse entstehen. Andererseits kann große Nähe zwischen Akteuren auch geringere Konfliktscheu und langfristig Mißtrauen bedingen.

Wachsendes Problem-
bewußtsein in der EAC

Positiv zu vermerken ist, daß sowohl bei den Mitgliedsländern als auch im EAC-Sekretariat das Problembewußtsein für die Defizite und Schwie- rigkeiten des Integrationsprozesses zu wachsen scheint – und auch die Bereitschaft, diese offen zu diskutieren. Zumindest benennt die Entwick- lungsstrategie 2001–2005 erstmals deutlich Herausforderungen und Lehren künftiger und vergangener Integrationsanstrengungen. Dazu gehören:

- institutionelle Untätigkeit bei der Umsetzung von Beschlüssen;
- langsamer Prozeß der Entscheidungsfindung auf nationaler Ebene;
- zeitliche Verzögerung zwischen formalen Veränderungen und Verhal- tens- sowie Verfahrensänderungen in der Praxis;
- unangemessene Abfolge von bestimmten Aktivitäten;
- Verzögerung bei der Umsetzung von Maßnahmen infolge unzureichen- der Ressourcen;
- Überforderung institutioneller Kapazitäten durch Restrukturierungs- und Privatisierungsdruck;

- ungleiche Verteilung von Kosten und Nutzen des Integrationsprozesses.¹¹

Zielkompatibilität

Deutsche Entwicklungszusammenarbeit ist gemäß den Vorgaben der neuen Bundesregierung folgenden vier Zieldimensionen verpflichtet:

- der Einhaltung von Menschenrechten und demokratischen Grundprinzipien, der friedlichen Konfliktbearbeitung sowie der Gleichstellung beider Geschlechter;
- der Schaffung menschenwürdiger Lebensbedingungen und der Minderung von Armut;
- der Förderung des ökologischen Gleichgewichts, der Wahrung natürlicher Lebensgrundlagen; und
- der wirtschaftlichen Entwicklung und Zusammenarbeit mit den Partnerländern.

Nimmt man die allgemeinen Ziele der deutschen Entwicklungszusammenarbeit als Ausgangspunkt, läßt sich keine besondere Förderungswürdigkeit der Regionalorganisation EAC ableiten.

- Die Einhaltung von Menschenrechten und demokratischen Grundprinzipien ist zwar im EAC-Vertrag als Gemeinschaftsziel enthalten. Darüber hinaus enthält der Vertrag nichts, was zu Hoffnung Anlaß gibt, der regionale Verbund könnte eine nennenswerte Rolle bei der Überwindung von Demokratiehemmnissen und bei der Verbesserung der Menschenrechtslage spielen. Eine Operationalisierung der hehren politischen Grundprinzipien fehlt im Vertrag nahezu völlig. Ähnliches gilt für eine friedliche Konfliktbearbeitung. Die EAC-Mitglieder konnten die beiden Interventionen Ugandas in Zaire bzw. die DR Kongo nicht verhindern. Die EAC kann keine gemeinsame Position zu den Konflikten an den Großen Seen und am Horn von Afrika entwickeln, geschweige denn, eine aktive Rolle bei deren Beilegung spielen. Jedes Mitgliedsland wird sich eine Einmischung der Partnerländer in seine internen Konflikte entschieden verbitten. Ein bewaffneter Konflikt zwischen den Partnerländern ist zwar unwahrscheinlich. Dies kann aber kaum als Verdienst der EAC gewertet werden. Die im EAC-Vertrag enthaltene Förderung der Frauen in der sozioökonomischen Entwicklung ist kaum mehr als ein Lippenbekenntnis.
- Die Schaffung menschenwürdiger Lebensbedingungen und die Minderung der Armut sind das ultimative Ziel der EAC. Der Vertrag und auch die Prioritätensetzung des Sekretariats sowie der Mitgliedsländer erwecken allerdings den Eindruck, daß über die Betonung der wirtschaftlichen Integration und der hieraus zu erwartenden volkswirtschaftlichen Erträge dieses Ziel aus den Augen verschwindet. Zumindest scheint eine Sichtweise vorzuherrschen, der zufolge die Sicherstellung wirtschaftlicher Entwicklung genügt, um Armut zu bekämpfen und menschen-

Allgemeine entwicklungs-
politische Ziele der
Bundesregierung

Keine besondere
Förderungswürdigkeit
der EAC auf der Basis der
allgemeinen Ziele der EZ

¹¹ EAC, Development Strategy 2001–2005, S. 3–5.

unwürdige Lebensbedingungen zu beenden. Verteilungsfragen werden fast völlig ausgeklammert.

- Die Förderung des ökologischen Gleichgewichts und die Wahrung natürlicher Lebensgrundlagen, expressis verbis im EAC-Vertrag enthalten, erschöpfen sich in der Sorge um den Viktoriasee, den Erhalt der Touristenattraktion Wildtierbestände und die Entwicklung der ariden Gebiete. Dies ist allerdings an Konkretem bereits mehr, als in sehr vielen afrikanischen Ländern und auch in anderen Regionalorganisationen nach wie vor üblich ist.
- Die Hauptziele der EAC sind gegenwärtig wirtschaftliche Entwicklung und Zusammenarbeit der Partnerländer untereinander. Die wirtschaftliche Entwicklung soll über Weltmarktintegration und Förderung der Privatwirtschaft erfolgen. Dieser Ansatz ist somit im hohen Maß mit den Zielen des BMZ kompatibel.

Ziele der Förderung
regionaler Institutionen

Die Förderung von Regionalorganisationen wird allerdings zunehmend nicht mehr nur als Instrument zur Erreichung allgemeiner entwicklungspolitischer Zielsetzungen betrachtet, sondern als eigenständiges Oberziel. Bei der Förderung regionaler Institutionen verfolgt das BMZ folgende Ziele:

- Förderung der regionalen Integration und Sicherheit,
- Verbesserung der Handelsbeziehungen,
- Bereitstellung öffentlicher Güter und Dienstleistungen, die für die einzelnen Mitglieder zu kostenaufwendig sind,
- länderübergreifender Ressourcenschutz,
- Stärkung der politischen Position insbesondere kleinerer Staaten gegenüber großen Regionalmächten.

Besondere Förderungswürdigkeit als Regionalorganisation

In drei dieser fünf Punkte stimmen die Ziele des BMZ mit denen der EAC weitgehend überein. Dazu gehören verbesserte Handelsbeziehungen, Bereitstellung öffentlicher Güter und Dienstleistungen und länderübergreifender Ressourcenschutz. Die Übereinstimmungen wurden bereits beschrieben. Beschrieben wurde auch die geringe Rolle, die die EAC bei der Förderung der regionalen Sicherheit spielt. Daß ein regionales Integrationsprojekt dem Ziel der regionalen Integration verpflichtet ist, ist selbstverständlich. Weniger selbstverständlich ist, ob es zur Erreichung dieses Ziels geeignet ist. Der EAC kann diese Eignung nicht abgesprochen werden. Die Hoffnung, sie könnte die politische Position insbesondere kleinerer Staaten gegenüber großen Regionalmächten stärken, ist jedoch entweder irrelevant oder unrealistisch. Sie ist irrelevant, weil der EAC drei potentielle, im wesentlichen gleichrangige Regionalmächte angehören, deren etwaige Abstimmung untereinander für Kleinstaaten der Region eher ein Problem sein dürfte. Sie ist überzogen, da die EAC-Länder selbst im Verbund nicht stark genug sind, der einzigen wirtschaftlichen regionalen Vormacht, Südafrika, Paroli zu bieten. Noch viel weniger sind sie dies gegenüber der entscheidenden extraregionalen politischen Vormacht, den USA.

Ziele und Interessen der Mitgliedsländer

Schien es noch Mitte 1999 eine relativ große Übereinstimmung bei Interessen und Zielen der drei Mitgliedsländer zu geben, sind durch Tansanias Weigerung, den ursprünglichen Vertrag zu unterzeichnen, Differenzen deutlich geworden. Am ehesten kann eine Interessen- und Zielkonvergenz noch bei der sektoralen Kooperation – einschließlich der Prioritätensetzung – festgestellt werden. Spannungen dürften jedoch auftreten, wenn auf Projektebene die Schwerpunktsetzung und wenn der Verteilungsschlüssel für regionale Programmtitel (gleiche Verteilung oder prioritäre Förderung der benachteiligten Gebiete) zur Diskussion stehen.

Tendenzielle Konvergenz bei der sektoralen Kooperation

Das wirtschaftliche Endziel der EAC, die Wirtschafts- und Währungsunion, wird zwar von allen Mitgliedsländern grundsätzlich geteilt. Schon bei den ersten Schritten in diese Richtung – Harmonisierung der Wirtschafts- und Sozialpolitik sowie Schaffung einer Freihandelszone – tauchen erhebliche nationale Hindernisse auf. Sie können auf folgenden Nenner gebracht werden:

Divergenzen bei der wirtschaftlichen Integration

□ In Kenia scheint die Regierung nicht zur Übertragung zentraler wirtschaftspolitischer Kompetenzen und damit wichtiger Patronageressourcen auf eine Regionalorganisation bereit zu sein. Diese Haltung wird ihr durch die Lethargie der Privatwirtschaft in der Frage der Regionalintegration erleichtert. Kenianische Unternehmen profitieren bereits von dem bestehenden Handelsregime und versprechen sich von einer Freihandelszone offenbar wenig, was temporäre nichtreziproke Handelspräferenzen für ihre Konkurrenten aus Tansania und Uganda wert wären.

Kenia

□ In Tansania dominiert die Sorge um den Rückgang der Zolleinnahmen und den Zusammenbruch des traditionellen industriellen Sektors als Folge der Marktöffnung. So überzogen die Schätzungen bezüglich der zu erwartenden Verluste an Staatseinnahmen, Unternehmen und Arbeitsplätzen sein mögen, so einflußreich sind die Vertreter protektionistischer Tendenzen in der Regierung. Diese Tendenzen finden nicht nur in der Privatwirtschaft breiten Rückhalt, sondern auch in der Bevölkerung.¹² Darüber hinaus will sich die tansanische Regierung die Wahloption zwischen EAC und SADC bis zum Schluß offenhalten.

Tansania

□ Im Vergleich zu den Regierungen der anderen Mitgliedsländer sind bei der ugandischen Regierung der Wille zur Schaffung der Wirtschafts- und Währungsunion am größten und die Widerstände aus der Privatwirtschaft und der Bevölkerung gegen sie noch am geringsten. Am ehesten verbindet sich in Uganda mit der Wirtschaftsintegration die Sorge, das Land könnte in seinen wirtschaftlichen Reformanstrengungen

Uganda

¹² Aufschlußreich ist hierzu eine Befragung, die ein privates Consulting-Unternehmen vor zwei Jahren unter 3000 Kenianern, Tansaniern und Ugandern durchgeführt hat. Unter anderem wurde danach gefragt, wer die jeweiligen Nachbarstaaten als dem Heimatland freundlich gesinnt einstuft. Von den Kenianern ordneten 69% diese Eigenschaft Tansania zu, 52% Uganda. Unter den befragten Ugandern betrachteten 47% Tansania als freundlich und nur 34% Kenia. Die deutlichste Abneigung gegenüber den Nachbarn war allerdings in Tansania festzustellen. Hier stuften nur 30% Kenia und 22% Uganda als freundlich ein.

Politische Föderation
ohne Priorität

durch regionale Harmonisierungsbemühungen beeinträchtigt werden. Der Krieg in der DR Kongo hat aber den Willen und die Fähigkeit der ugandischen Regierung geschwächt, die Integration in der EAC voranzutreiben. Ressourcen und Aufnahmefähigkeit des Marktes im Ostkongo haben die Dringlichkeit einer Marktöffnung nach Osten und Süden sinken lassen und nehmen die personellen und materiellen Ressourcen der Regierung weitgehend in Anspruch.

Das Ziel politische Föderation liegt in weiter Ferne. Darin sind sich die Regierungen der EAC-Mitgliedsländer weitgehend einig. Zu den bereits erläuterten Widerständen der tansanischen und kenianischen Regierung gegen eine Wirtschaftsintegration kommt hier das Mißtrauen gegenüber den regionalpolitischen Zielen Musevenis hinzu. Nicht nur seine Unterstützung für die Tutsi-Rebellen in Ruanda, für die südsudanesische Befreiungsbewegung und für Oppositionelle in weiteren Ländern der Region sowie seine zweimalige Intervention in Zaire bzw. die DR Kongo machen ihn bei diesen Regierungen verdächtig, sondern auch die Popularität, die er bei Tansaniern und Kenianern genießt. Anders noch als vor wenigen Monaten scheint auch Museveni für das Ziel einer ostafrikanischen politischen Föderation wenig Engagement aufzubringen. Die Bindung seiner Kräfte im Kongokonflikt ist hierfür wiederum eine wesentliche Ursache. Aber auch die Abkühlung des engen Freundschaftsverhältnisses zum Beitrittskandidaten Ruanda dürfte dazu beigetragen haben.

Abgekühltes
Integrationsklima

Der EAC fehlt gegenwärtig ein Integrationsmotor. Das Sekretariat ist zu klein und zu machtlos, um diese Rolle spielen zu können. Moi kann und will sie nicht übernehmen. Für ihn hat die Bedeutung der regionalen Bühne stark abgenommen, seit er international wieder an Statur gewonnen hat. Mkapa muß sich der Integrationskritiker in der Regierung erwehren, die auch in sein neues Kabinett nach der Wahl im Oktober 2000 Aufnahme gefunden haben. Museveni hat mit seinem militärischen Abenteuer in der DR Kongo, den internen Rebellenbewegungen und dem anstehenden Referendum über die Fortführung des Einparteiensystems alle Hände voll zu tun. Symptomatisch für den gegenwärtigen Integrationsprozeß ist, daß der für diese Frage zuständige ugandische Regionalminister ausschließlich mit Friedensverhandlungen im Kongokonflikt beschäftigt ist; daß dieser Posten in Kenia mit dem wohl korruptesten und skrupellosesten Machtpolitiker des Landes, Nicholas Biwott, besetzt ist; und daß in Tansania die Position seit geraumer Zeit vakant ist. Da Ugandas Engagement im Kongo sowie seine internen Probleme kein baldiges Ende finden werden, da Moi noch mindestens zwei Jahre im Amt sein wird und da kaum zu erwarten ist, daß Mkapa sich aller seiner Gegner in der Regierungspartei entledigen kann, ist gegenwärtig nicht abzusehen, daß die EAC von neuer Dynamik seitens der Mitgliedsländer vorangetrieben wird. Ein Anstoß hierzu müßte von außen kommen.

Fortentwicklung der EAC

Über die grundsätzlichen Ziele der Fortentwicklung gibt es auf abstrakter Ebene zwischen den Mitgliedsländern und dem EAC-Sekretariat keine wesentlichen Differenzen. Auch bezüglich der bereits skizzierten Prioritätensetzung bei der sektoralen Kooperation bestehen keine grundsätzlichen Meinungsunterschiede. Einig ist man sich auch, daß der nächste wichtige Integrationsschritt die Schaffung einer Freihandelszone zu sein hat. Was ihre Ausgestaltung und die mit ihr verbundenen Fristen angeht, gibt es jedoch beträchtliche Meinungsunterschiede zwischen den Partnern, wobei Tansania mit seiner restriktiven Haltung isoliert zu sein scheint.

Vertiefung

Die Erweiterung der EAC steht an unterer Stelle in der regionalen Agenda. Gegen die Aufnahme Ruandas und Burundis gibt es in Kenia massive, in Tansania erhebliche Vorbehalte. Da Ugandas Bereitschaft, den Fürsprecher Ruandas zu spielen, deutlich geschrumpft ist, ist eine baldige Aufnahme beider Kandidaten eher unwahrscheinlich. Ebenso unwahrscheinlich ist aber auch eine explizite Zurückweisung des Aufnahmeantrags Ruandas. Statt dessen ist eine mehrjährige Hängepartie zu erwarten.

Erweiterung

Kompatibilität mit anderen Regionalorganisationen

So lange nur eines oder zwei der EAC-Partnerländer Mitglieder in COMESA oder SADC sind, ist eine EAC-Zollunion mit einer COMESA- oder SADC-Freihandelszone unvereinbar (s. oben). Die Auflösung dieses Problems kann kurzfristig nur durch Tansania erfolgen, indem es die Kündigung seiner Mitgliedschaft in der COMESA zurücknimmt und aus der SADC austritt. Langfristig ist eine alternative Lösung möglich, wenn sich die SADC um Kenia und Uganda erweitern und wenn die COMESA ihren Integrationszielen abschwören würde.

COMESA und SADC

Post-Lomé und REPA

Auf die Schwierigkeiten, die der EAC durch den unterschiedlichen offiziellen Entwicklungsstatus erwachsen, den Kenia einerseits und Uganda sowie Tansania andererseits genießen, wurde bereits hingewiesen. Selbst die diskutierte Differenzierung des Nicht-LDC-Status in »landlocked« und »vulnerable« Staaten würde diese Schwierigkeiten nicht beseitigen, da Kenia keines der bisher gehandelten Kriterien erfüllt, um in den Genuß einer solchen Einstufung zu kommen. Auf der Grundlage des gegenwärtigen REPA-Konzepts könnte eine EAC-Freihandelszone scheitern. Ein Scheitern kann wohl nur verhindert werden, wenn die EU entweder die Kosten der Verweigerung eines EAC-REPA durch Uganda und Tansania erhöht oder die Unterzeichnung einer solchen Partnerschaftsvereinbarung mit zusätzlichen Anreizen schmackhaft macht.

Problem mit unterschiedlichem Entwicklungsstatus

Empfehlungen

Leitlinien

Empfehlungen zu den Fördermöglichkeiten der EAC seitens des BMZ ist vorauszuschicken, daß die Möglichkeiten des BMZ, der EAC zum Erfolg zu verhelfen, sowohl materiell als auch politisch beschränkt sind. Die nachfolgenden Empfehlungen beziehen sich deshalb nicht ausschließlich auf die Fördermöglichkeiten des BMZ. Sie schließen Empfehlungen ein, die vor allem von anderen Ressorts (so vom Auswärtigen Amt durch politischen Dialog), von anderen Akteuren in der politischen und Entwicklungszusammenarbeit (z.B. von politischen Stiftungen) oder innerhalb der EU und internationaler Organisationen umgesetzt werden müßten. Die Diskussion von Förderansätzen muß die Aufnahmebereitschaft der EAC-Mitgliedsländer berücksichtigen. Auf Gebieten, wo es grundsätzliche Differenzen zwischen den Mitgliedsländern gibt, stehen direkte Einwirkungsmöglichkeiten kaum zur Verfügung. Allerdings kann indirekt zur Milderung oder gar Überwindung der Differenzen beigetragen werden. Auf anderen Gebieten, wo die Differenzen eher technischer Natur sind, kann direkte Beratung den Integrationsprozeß vorantreiben. Materielle Förderung sollte vor allem dort erfolgen, wo die Mitgliedsländer weitgehend einen Konsens erzielt haben, aber nur unzureichende materielle Mittel besitzen, ihn umzusetzen.

Die Problematik von Kompensations- mechanismen

Ein entscheidendes Integrationshemmnis ist die Furcht – insbesondere Tansanias – vor der wirtschaftlichen Übermacht Kenias und vor dem Rückgang der Zolleinnahmen. Ohne geeignete Ausgleichsmaßnahmen wird dieser Furcht nicht beizukommen sein. Die internationale Diskussion über Kompensationsmechanismen innerhalb regionaler Organisationen krankt derzeit an einer ökonomistischen Sichtweise. Argumentiert wird zum einen, daß Kompensation nicht nötig sei, weil die langfristigen dynamischen Wachstumseffekte einer regionalen Integration deren kurzfristige statische Kosten bei weitem ausgleichen würden. Zum anderen wird in Kompensationsmechanismen die Gefahr einer Verzögerung und Verzerrung notwendiger Anpassungsprozesse der Nationalökonomien gesehen. Diese volkswirtschaftlich wohl zutreffenden Argumente sind politisch schwer vermittelbar. Die Erfahrungen mit der Umsetzung von Strukturanpassungsprogrammen in Afrika sollten die internationale Gebergemeinschaft gelehrt haben, daß afrikanische Politiker – wie auch die meisten ihrer europäischen Kollegen – statische Kosten nicht mit dynamischem Nutzen gegenrechnen, sondern allenfalls mit statischem. Zudem sind Akteure, die kurzfristig Verluste erleiden, nicht immer mit jenen identisch, die langfristig Gewinne erwarten können. Der Widerstand der bekannten Verlierer von Reformmaßnahmen ist immer größer als das Engagement der potentiellen Gewinner. Dieses Ungleichgewicht kann nur von einer Regierung überwunden werden, die sich dem Gemeinwohl verpflichtet weiß. Dies ist auch unter den drei Regierungen der EAC eher die Ausnahme als die Regel.

Steuern versus Zolleinnahmen

Noch drastischer stellt sich das Problem bei den Zolleinnahmen. Auch hier mag zutreffen, daß wirtschaftliche Integration über beschleunigtes

Wirtschaftswachstum das Steuereinkommen der Staaten erhöht und diese Einkünfte die Verluste aus rückgängigen Zolleinnahmen mehr als ausgleichen. Dem steht jedoch die geringe Fähigkeit afrikanischer, auch der ostafrikanischen, Staaten gegenüber, ein effektives und gerechtes Steuersystem durchzusetzen. Seine Schaffung ist eine sehr aufwendige und langwierige Aufgabe, da sie nicht nur des Aufbaus entsprechender administrativer Kapazitäten bedarf, sondern auch der Bereitschaft der Bürger, ihrer Steuerpflicht nachzukommen. Voraussetzung hierfür sind wiederum staatliche Legitimität und das Vertrauen der Steuerzahler in die Integrität staatlicher Haushaltsführung. Beides ist in Ostafrika verbesserungsfähig. Zolleinnahmen haben nicht nur den Vorteil, daß sie vergleichsweise leicht einzutreiben sind, sie bieten darüber hinaus noch exzellente Möglichkeiten zu Patronage und Korruption.

Unter diesen Umständen sollte das BMZ im Verbund mit anderen Gebern die finanzielle Förderung von Kompensationsmaßnahmen für den indirekten Ausgleich regionaler wirtschaftlicher Ungleichgewichte und staatlicher Einnahmeverluste in Betracht ziehen. Der Post-Lomé-Vertrag sieht eine solche Unterstützungsmöglichkeit ausdrücklich vor. Die Geltungsdauer des Kompensationsmechanismus muß zeitlich begrenzt sein, aber deutlich über die sechs Jahre hinausgehen, die für die Übergangsperiode des EAC-Freihandelsabkommens vorgesehen sind. Diese sechs Jahre werden kaum zum Abbau regionaler wirtschaftlicher Ungleichheiten ausreichen. An ihrem Ende wird – ohne zusätzliche Kompensationen – die Vertragstreue Tansanias zur Disposition stehen. Der Kompensationsmechanismus sollte nicht in simplen Zahlungsbilanz- und Haushaltszuschüssen bestehen. Sie werden bereits im Rahmen von CBI zur Verfügung gestellt, zu der alle drei EAC-Mitgliedsländer Zugang haben. Bedenkenswert wäre die Einrichtung eines Fonds zur Finanzierung regionaler Entwicklungsprojekte, dessen Mittel nach einem asymmetrischen Schlüssel verteilt werden. Er könnte in Verbindung mit dem Abschluß eines REPA zwischen EU und EAC noch einmal aufgestockt werden. Die EAC selbst will bis Dezember 2003 einer Studie vorlegen, in der die Verteilung von Kosten und Nutzen der ostafrikanischen Integration analysiert wird.

Darüber hinaus ist ein Beitrag zur Entwicklung effizienter und fairer Steuersysteme in den ostafrikanischen Staaten unabdingbar. Nicht nur das Gelingen der Regionalintegration erfordert einen leistungsfähigen, liquiden Staat, auch das Gelingen sozioökonomischer Entwicklung generell. Eine gemeinwohlorientierte Verwendung des Steuereinkommens und eine ebenso notwendige Verbesserung der Steuermoral sind aber nur zu erwarten, wenn den Prinzipien von Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und »good governance« Geltung verschafft wird. Fortführung und Ausweitung entsprechender Förderprogramme auf nationaler Ebene sind allein schon aus diesen Gründen unverzichtbar.

Ein weiteres zentrales Integrationshindernis stellt die Doppelmitgliedschaft Tansanias in EAC und SADC dar. Sie ist derzeit weniger ein unmittelbares Problem – da die Schaffung einer SADC-Freihandelszone erst in

Förderung eines regionalen Kompensationsfonds

Förderung des Aufbaus von Steuersystemen

Politischer Dialog mit Tansania

Gezielte Förderung
einzelner EAC-Organen

einigen Jahren ansteht – als ein psychologisches Manko. Zweifel Ugandas und Kenias am Bekenntnis Tansanias zur EAC sowie das tansanische Bewußtsein, auf zwei Hochzeiten tanzen zu können, könnten in allen drei Ländern das Engagement für die EAC-Integration beeinträchtigen. Die Bundesregierung kann sich entweder darauf konzentrieren, im Rahmen des politischen Dialogs mit Tansania auf eine Entscheidung für die EAC oder für die SADC zu drängen. Oder sie kann sich für die Annäherung der EAC an die SADC einsetzen. Angesichts der gegenwärtigen internen Probleme der SADC scheint die erste Option aussichtsreicher.

Die internationale Gebergemeinschaft hat weder das Recht noch die Möglichkeit, eine Korrektur des EAC-Vertrages zu erwirken, um Defizite bei der Kompetenzverteilung zwischen den EAC-Organen und bei der Zielformulierung auszugleichen. Ein solcher Effekt kann aber auch durch bevorzugte Förderung bestimmter Organe und Konzentration der Fördermittel auf spezifische Arbeitsbereiche der EAC-Kooperation und EAC-Integration erzielt werden. Drei EAC-Institutionen bedürfen der Stärkung insbesondere in ihrem Verhältnis gegenüber anderen Organen: das EAC-Sekretariat, der Court of Justice und die Legislative Assembly. Sie sind potentielle Motoren der Integration sowie ein mögliches Korrektiv zu Allmacht und Voluntarismus der Gipfeltreffen. Wie bisher im Fall des Sekretariats sollte der Schwerpunkt der Förderung auf dem Aufbau fachlicher Expertise liegen, ergänzt durch punktuelle Materialhilfen. Die Fachberatung für das Sekretariat sollte – zusätzlich zu den bereits definierten Prioritäten – Expertisen für die Aushandlung eines REPA entwickeln.

Förderung
der Armutsbekämpfung
und der politischen
Kooperation

Die EAC legt ihren Schwerpunkt auf den Ausbau der physischen Infrastruktur. Da der Zustand des Straßen-, Telekommunikations- und Eisenbahnnetzes sowie der Energie- und Wasserversorgung sowohl ein zentrales Entwicklungs- als auch Integrationshemmnis ist, verdient sie hierin fraglos materielle Unterstützung. Der EAC sollten hierbei allerdings eine klare Prioritätensetzung abverlangt werden. Darüber hinaus sollte das BMZ versuchen, seinen allgemeinen entwicklungspolitischen Zielen in der sektoralen Kooperation der EAC mehr Geltung zu verschaffen, insbesondere der Bekämpfung der Armut und der Schaffung menschenwürdiger Lebensumstände. Der Prioritätensetzung des EAC-Sekretariats entsprechend könnten vor allem die ökonomisch meist marginalisierten Grenzgebiete in den Mittelpunkt entsprechender Maßnahmen gestellt werden. Die dürftigen Ansätze im EAC-Vertrag zur politischen Kooperation auf der Basis gemeinsamer Werte und zur außen- sowie sicherheitspolitischen Zusammenarbeit gilt es zu verstärken. Der Vorschlag einer kenianischen NGO, einen regionalen Verhaltenskodex zu Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, Menschenrechten und »good governance« auszuhandeln, sollte aufgegriffen werden. Zwar ist nicht zu erwarten, daß ein solcher Kodex alle Verstöße gegen diese Prinzipien auf nationaler Ebene verhindert. Er könnte jedoch normativen Charakter für die politische Debatte in den Mitgliedsländern entwickeln.

Eine direkte Interventionsmöglichkeit, die außen- und sicherheitspolitische Zusammenarbeit in der EAC zum Vorteil der regionalen Konfliktbewältigung zu verstärken, besteht für die deutsche Entwicklungszusammenarbeit kaum. Solange die Staatspräsidenten die nationalen Interessen ihrer Länder uneingeschränkt und ohne Zwang zur öffentlichen Rechtfertigung definieren können und solange diese Definitionen miteinander konfligieren, wird es hier wenig Fortschritte geben. Auch wird der Integrationsprozeß aufgrund dessen immer wieder Verwerfungen erleben. Es gilt an der alleinigen Definitionsmacht der Präsidenten zu rütteln. Parlamente, Interessenverbände, Nichtregierungsorganisationen, Medien und die Wissenschaft bedürfen der Unterstützung, um außen- und sicherheitspolitische Expertisen zu entwickeln und geltend zu machen. Die sogenannten Positivmaßnahmen sollten nicht nur zur Gestaltung der innenpolitischen Verhältnisse eingesetzt werden, sondern auch zu der der Außen- und Sicherheitspolitik des Partnerlandes. Dies gilt in gleichem Maß für den Politikdialog und die politische Konditionalität. Es ist nicht einzusehen, daß Menschenrechtsverletzungen durch autoritäre Regime im Inland härter sanktioniert werden als massive Menschenrechtsverletzungen halbwegs demokratischer Regierungen bei der Kriegführung im Ausland.

Darüber hinaus gilt es, eine Koalition der an der EAC-Integration Interessierten zu schaffen. Ansätze hierzu gibt es auf verschiedenen Ebenen. Regionale Dachverbände für Interessengruppen und Nichtregierungsorganisationen werden geschaffen, Diskussionsforen unterstützt und versucht, nationale Organisationen vom Nutzen der Regionalintegration zu überzeugen. Angesichts der Vielfalt der Maßnahmen stellt sich die Frage, warum die Wirksamkeit dieser Initiativen dennoch begrenzt, ihr Einfluß auf die Verhandlungen der Regierungen und die öffentliche Meinungsbildung mäßig ist. Geboten erscheint eine Überprüfung der Ausgestaltung dieser Förderansätze, nicht ihrer Notwendigkeit.

Schließlich muß die verstärkte Förderung von regionaler Integration und Kooperation auch zu einer Veränderung von Verfahren und Strukturen auf Geberseite führen – wie sie bereits im BMZ erfolgt ist. Sie sind in den Durchführungsorganisationen noch immer länderbezogen und erschweren damit Planung, Abwicklung und Monitoring von Regionalprojekten.

Verbreiterung des außen- und sicherheitspolitischen Dialogs

Überprüfung der Förderung von Interessenverbänden und Zivilgesellschaft

Durchführungsorganisationen

Abkürzungen

AKP	Afrikanische, Karibische und Pazifische Staaten im Lomé-Abkommen mit der EU
CBI	Cross Border Initiative
COMESA	Common Market for Eastern and Southern Africa
CTI	Confederation of Tanzanian Industries
EABC	East African Business Council
EAC	East African Cooperation
EACF	East African Co-operation Forum
EALS	East African Law Society
ECOWAS	Economic Community of West African States

GTZ	Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit
HDI	Human Development Index
IGAD	Intergovernmental Authority on Development
KPMG	KPMG Consulting
LDC	Least-Developed Countries
NGO	Nichtregierungsorganisation
REPA	Regional Economic Partnership Agreement
UMA	Uganda Manufacturers' Association
SACU	Southern African Customs Union
SADC	Southern African Development Community
UEMOA	Union Economique et Monétaire Ouest-Africaine
USAID	United States Agency for International Development
WTO	World Trade Organisation